

Roberto Leonardi

**LA VALUTAZIONE AMBIENTALE
STRATEGICA (VAS) E I PIANI
URBANISTICI DI DETTAGLIO
(PUD): QUELLA LINEA SOTTILE
TRA CONFORMITÀ E
COMPATIBILITÀ. A PROPOSITO
DELLA SENTENZA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE N. 118/2019**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

CORTE COSTITUZIONALE, 5 giugno-16 luglio 2019 n. 178 — Pres. LATTANZI — Est. BARBERA — Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato) Regione Puglia (avv. Bucci).

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento olfattivo - Disciplina - Regione Puglia - Art. 1, comma 2, lett. a) e b) della l.r. 16 luglio 2018, n. 32 (“Disciplina in materia di emissioni odorigene”) - Estensione dell'applicabilità dell'art. 272-bis codice ambiente anche alle installazioni soggette ad AIA - Lamentata violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in relazione all'art. 267, comma 3, codice ambiente - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento olfattivo - Regione Puglia - Art. 1, comma 2, lett. c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e Allegato tecnico della l.r. 16 luglio 2018, n. 32 - Assunto aggravio del procedimento - Lamentata violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 7-bis, comma 8, 19, 22 e 23 codice ambiente - Infondatezza della questione di l.c.

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento olfattivo - Regione Puglia - Art. 3, comma 5, della l.r. 16 luglio 2018, n. 32 - Mero rinvio a norme penali di matrice statale - Lamentata violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., in relazione all'art. 279 codice ambiente - Infondatezza della questione di l.c.

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento olfattivo - Regione Puglia - Art. 6 della l.r. 16 luglio 2018, n. 32 - Lamentata violazione dell'art. 123, Cost., in relazione all'art. 44, commi 1 e 2, l.r. 12 maggio 2004, n. 7 - Lamentata violazione dell'art. 117, comma 6, Cost., in relazione all'art. 7, commi 7, 7-bis e 8, codice ambiente - Illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 2, lett. a) e b), l.r. Puglia n. 32/2018 (“Disciplina in materia di emissioni odorigene”) per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. (1).

È infondata la questione di l.c. dell'art. 1, comma 2, lett. c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e Allegato tecnico della l.r. Puglia n. 32/2018, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (2).

È infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di l.c. dell'art. 3, comma 5, l.r. Puglia n. 32/2018, sussistendo la prospettata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (3).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 6, l.r. Puglia n. 32/2018, che comporta una sostanziale delegificazione della normativa statale, con conseguente violazione dell'art. 123, Cost. (4).

(Omissis). — CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 26 settembre 2018 (reg. ric. n. 66 del 2018), ha impugnato gli artt. 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'intero Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene).

2. Le disposizioni della legge regionale impugnata sono volte a evitare, prevenire e ridurre l'impatto olfattivo derivante dalle emissioni in atmosfera legate alle attività antropiche (art. 1, comma 1). Esse sostituiscono la disciplina previgente nel territorio di riferimento, contenuta nella legge della Regione Puglia 22 gennaio 1999, n. 7 (Disciplina delle emissioni odorifere delle aziende. Emissioni

(1-4) Non si rinvencono precedenti specifici nei sensi di cui in motivazione.

derivanti da sansifici. Emissioni nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale), ora abrogata (art. 8).

3. Giova premettere che la disciplina dettata dalla legge reg. Puglia n. 32 del 2018, in caso di presenza di sorgenti odorigene significative, è destinata a trovare applicazione, in primo luogo, in relazione alle installazioni e agli stabilimenti (art. 1, comma 2, lettera *f*), sottoposti, in tema di emissioni atmosferiche, all'autorizzazione prevista dall'art. 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in avanti: cod. ambiente).

La disciplina regionale, per quel che qui immediatamente interessa, risulta altresì estesa alle installazioni (e alle relative modifiche sostanziali) soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), sia di competenza statale, sia di pertinenza regionale, in ragione di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lettere *a*) e *b*); ancora, ai progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale o a valutazione di impatto ambientale (VIA), alle relative modifiche sostanziali o alle estensioni dei progetti in questione, anche in questo caso indipendentemente dalla competenza regionale o statale a rendere il relativo titolo (art. 1, comma 2, lettere *c* e *d*).

4. Il riferimento all'art. 1, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 assume un significato decisivo nella corretta delimitazione dell'oggetto del ricorso che interessa. Consente, infatti, di suddividere le censure prospettate dal ricorrente in tre diversi gruppi.

4.1. In particolare, i primi due gruppi hanno ad oggetto la struttura portante della legge regionale in esame: in entrambi i casi il Presidente del Consiglio dei ministri contesta, infatti, gli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 9 della legge regionale impugnata, nonché l'intero Allegato tecnico ad essa.

Entrambi i gruppi di censure, inoltre, risultano ancorati alla addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione perché in asserito contrasto con alcune disposizioni del cod. ambiente; disposizioni, queste ultime, tuttavia, non coincidenti.

Con riguardo ai parametri interposti, infatti, muta la visuale di riferimento dei relativi motivi di impugnazione.

4.1.1. Nel primo gruppo di censure, le disposizioni impugnate sono contestate dal ricorrente perché se ne prevede l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, comprese quelle di competenza statale: in questo senso appare decisiva l'inclusione, tra le disposizioni oggetto di impugnazione, anche delle previsioni contenute nelle lettere *a*) e *b*) del comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, che prevedono siffatta estensione. Ed in coerenza, a sostegno dell'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., viene prospettato il contrasto delle norme regionali impugnate con alcune disposizioni del cod. ambiente relative, per l'appunto, alla disciplina dell'AIA.

Giova altresì rimarcare che in questo specifico contesto risulta allocata, nel corpo del ricorso, altra specifica censura, rivolta alle medesime disposizioni ma ancorata all'addotta violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevolezza della relativa disciplina.

4.1.2. Nel secondo gruppo di censure, le stesse norme regionali (artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché dell'Allegato tecnico) sono censurate perché ne è prevista l'applicabilità anche ai progetti soggetti a VIA e a verifica di assoggettabilità a

VIA, come reso evidente dall'immediato riferimento (anche) alle lettere *c* e *d*) del medesimo comma 2 dell'art. 1, nonché ai parametri interposti a tal fine evocati, sempre interni al cod. ambiente, ma immediatamente afferenti, per l'appunto, alla disciplina riguardante la VIA.

4.1.3. Il terzo gruppo di censure riguarda singole disposizioni della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, non necessariamente collegate alla normativa statale dettata in materia di AIA e di VIA.

In particolare, seguendo l'ordine di prospettazione del ricorso, viene contestato il solo comma 5 dell'art. 3, che il ricorrente ritiene in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Si censura, infine, l'art. 6 della legge regionale impugnata, prospettandone l'illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 123 e 117, sesto comma, Cost.

5. Sia la descrizione delle censure che lo scrutinio delle singole questioni da rendere alla luce delle difese della resistente impongono una preliminare descrizione del quadro normativo di riferimento all'interno del quale le disposizioni regionali impugate sono destinate ad operare.

5.1. Sotto questo profilo non può non sottolinearsi, in premessa, che la legislazione statale, mentre disciplina in termini organici il tema dell'incidenza inquinante delle emissioni in atmosfera (in particolare, Titolo I della Parte V cod. ambiente), ancora oggi (malgrado ciò che si dirà di qui a poco in ordine alla innovazione apportata dall'introduzione dell'art. 272-*bis* nel cod. ambiente) non prende in considerazione, con previsioni di sistema, il tema degli impatti olfattivi determinati dalle emissioni derivanti da attività antropiche.

5.2. Siffatta carenza sistemica non ha tuttavia impedito alla prassi amministrativa di dare comunque rilievo all'impatto ambientale da ascrivere alle emissioni odorigene derivanti dalle attività produttive, muovendo dall'ampia nozione di inquinamento atmosferico contenuta nell'art. 268 cod. ambiente.

Non raramente, infatti, le amministrazioni competenti hanno inserito, all'interno delle autorizzazioni ex art. 269 cod. ambiente, anche in occasione dei titoli abilitativi legati a iniziative produttive maggiormente impattanti sotto questo profilo, oneri di monitoraggio e prescrizioni limitative volte a prevenire o ridurre il portato delle possibili emissioni maleodoranti. Scelte, queste ultime, in linea di principio asseverate dalla giurisprudenza amministrativa malgrado l'assenza di una disciplina organica di riferimento, rinvenibile anche nella normativa di matrice unionale.

5.3. Tale carenza normativa, per altro verso, ha permesso un margine d'azione, nel settore in esame, alle Regioni, le quali, per lo più tramite regolamenti o altri atti amministrativi generali (in genere assunti nella forma delle delibere di Giunta), hanno provveduto a disciplinare la materia, dettando linee guida riferite ai valori di emissione, metodi di monitoraggio, nonché ulteriori incombenti a completamento della documentazione di supporto delle relative istanze, destinati ad integrare l'azione amministrativa di riferimento.

Sotto questo profilo, va in particolare rimarcato che la Regione Puglia è stata tra le prime ad attivarsi in tal senso, scegliendo, peraltro, di disciplinare la materia con legge (la già citata legge reg. Puglia n. 7 del 1999, nel tempo più volte modificata e oggi sostituita dalle disposizioni impugate).

5.4. Come anticipato, il silenzio della normativa nazionale sul tema in esame è stato interrotto con l'introduzione, all'interno del Titolo I della Parte V cod. ambiente, dell'art. 272-*bis*, ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera f), n. 8, del decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 183, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170».

5.4.1. Con l'obiettivo, reso esplicito dai relativi lavori preparatori, di razionalizzare «una serie di poteri già previsti dalle rispettive leggi regionali», il menzionato art. 272-*bis* dispone che la «normativa regionale o le autorizzazioni possono prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo». Prevede, ancora, che tali misure, tra l'altro, possono «[...] includere [...] a) valori limite di emissione [...]; b) prescrizioni impiantistiche e gestionali e criteri localizzativi per impianti e per attività aventi un potenziale impatto odorigeno [...]; c) procedure volte a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, criteri localizzativi in funzione della presenza di ricettori sensibili nell'intorno dello stabilimento; d) criteri e procedure volti a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena [...]; e) specifiche portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetriche (ouE/m³ o ouE/s) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento».

L'art. 272-*bis*, comma 2, dispone, inoltre, che il «Coordinamento» previsto dall'art. 20 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) possa elaborare indirizzi in relazione alle misure previste dal medesimo articolo. Si prevede, altresì, che attraverso «l'integrazione dell'allegato I alla Parte Quinta, con le modalità previste dall'articolo 281, comma 6», possano essere previsti, anche sulla base dei lavori del Coordinamento, valori limite e prescrizioni per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al Titolo I della Parte II cod. ambiente, «inclusa la definizione di metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti».

5.4.2. All'evidenza, dunque, il legislatore statale non ha inteso introdurre una disciplina organica e complessiva dei profili inquinanti correlati alle emissioni odorigene, lasciando alle Regioni il compito di regolamentare il settore, ma si è riservato la possibilità, con le modalità previste dal comma 2 del citato art. 272-*bis*, di introdurre valori limite e prescrizioni generali destinate a valere per l'intero territorio nazionale in modo uniforme.

5.5. La normativa regionale impugnata si inserisce all'interno della cornice normativa descritta in precedenza, oggi meglio definita dal tenore dell'art. 272-*bis* del cod. ambiente.

5.5.1. Per quanto emerge dai rispettivi lavori preparatori, la disciplina regionale censurata dal ricorrente muove dall'esigenza di modificare il previgente dato normativo, offerto dalla citata legge n. 7 del 1999, aggiornandone il campo di applicazione, garantendo uniformità alle attività di monitoraggio, definendo in modo più puntuale le attività ascritte all'Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente (ARPA) Puglia e infine modificando l'Allegato tecnico

cui già nel corpo della legge previgente era assegnato il compito di contenere le specifiche attraverso le quali pervenire alla determinazione dei valori di accettabilità dell'impatto olfattivo da prescrivere all'interno dei relativi titoli abilitativi.

5.5.2. Come anticipato, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 contiene le indicazioni finalistiche del relativo intervento, mentre il comma 2 dello stesso articolo, in linea peraltro con quanto previsto dalla previgente disciplina (art. 1-*bis* della legge regionale n. 7 del 1999), estende il campo di applicabilità delle disposizioni in esame anche oltre i limiti del Titolo I della Parte V cod. ambiente: oltre agli stabilimenti soggetti all'autorizzazione di cui all'art. 269 cod. ambiente (richiamato dalla lettera *f* del comma 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata) viene fatto riferimento espresso, tra l'altro, alle installazioni (e alle modifiche alle installazioni) soggette ad AIA, e ai progetti sottoposti a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA (lettere *a*, *b*, *c* e *d*).

L'elenco delle definizioni è contenuto nell'art. 2, rimasto estraneo alle censure del ricorrente, al pari dell'art. 8 (che, come già evidenziato, dispone l'abrogazione della previgente legge n. 7 del 1999).

5.5.3. Il cuore della normativa in questione è collocato nell'art. 3.

Laddove si sia in presenza di sorgenti odorigene significative — tali dovendosi ritenere quelle che ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, hanno una «portata di odore» o «una concentrazione di odore» maggiore o uguale ai valori soglia determinati mediante olfattometria dinamica, «applicando la norma UNI EN 13725:2004» (di cui all'Allegato tecnico, punto 3, capoverso 2) — il citato art. 3, comma 1, impone al gestore o al proponente l'onere di allegare, all'atto della presentazione dell'istanza all'autorità competente «la documentazione relativa alla individuazione delle sorgenti odorigene significative, alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative, comprensiva della determinazione della concentrazione di odore e della portata di odore e della determinazione della concentrazione delle singole sostanze, odoranti o traccianti anche non odoranti, e alla stima dell'impatto olfattivo delle emissioni, redatta secondo le indicazioni di cui all'allegato annesso alle presenti disposizioni».

5.5.4. Secondo quanto previsto dal comma 4 del medesimo art. 3, nell'ambito della relativa istruttoria prevista dalla normativa vigente, l'autorità competente, anche, avvalendosi del supporto tecnico di ARPA Puglia, è tenuta a valutare la documentazione presentata; a verificare, anche sulla base delle migliori tecniche disponibili, l'adeguatezza degli accorgimenti tecnici e gestionali proposti dal gestore al fine di garantire il contenimento delle emissioni odorigene, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e della presenza di potenziali recettori sensibili; ad individuare i valori limite di emissione che devono essere rispettati al fine di contenere entro i valori di accettabilità l'impatto olfattivo prodotto dalle emissioni odorigene; a formulare le eventuali prescrizioni tecniche e gestionali, definendone la relativa tempistica, per il contenimento delle emissioni odorigene sia in condizioni di normale attività sia in condizioni diverse dal normale esercizio; a definire le misure e le modalità e le frequenze di monitoraggio delle emissioni odorigene.

5.5.5. Il comma 5 del citato art. 3 estende alla violazione delle prescrizioni impartite e dei valori limite contenuti nei provvedimenti, resi in applicazione delle relative disposizioni di legge, il sistema sanzionatorio previsto dalle norme di settore.

I successivi artt. 4 e 5 definiscono i compiti ascritti sul tema ad ARPA Puglia con riferimento all'attività di controllo delle prescrizioni contenute nei relativi titoli abilitativi e, rispettivamente, in ordine alle modalità attraverso le quali vanno gestite le segnalazioni di disturbo olfattivo; l'art. 7 disciplina il regime transitorio, mentre l'art. 9 attiene agli adempimenti consequenziali in capo alle amministrazioni interessate.

5.5.6. Costituisce parte integrante della legge regionale in esame un Allegato tecnico, all'interno del quale si rinvencono le indicazioni tecniche funzionali alla determinazione delle emissioni odorigene, alla stima previsionale dell'impatto olfattivo e alla determinazione dell'impatto olfattivo o dell'esposizione olfattiva. Tra queste, assumono un rilievo fondamentale le previsioni afferenti ai valori di accettabilità dell'impatto olfattivo, fissati in funzione delle classi di sensibilità dei ricettori, punto di riferimento dei valori limite e delle prescrizioni da riportare nel provvedimento abilitativo (punti 19 e 20 dell'Allegato).

5.5.7. Infine, l'art. 6 della legge regionale impugnata prevede le modalità attraverso le quali è demandata alla Giunta regionale la possibilità di aggiornare il citato Allegato tecnico.

6. Tanto premesso, può ora procedersi alla disamina delle singole questioni prospettate dal ricorso, prendendo le mosse da quelle concernenti l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. per contrasto con la disciplina dettata dal cod. ambiente in tema di AIA.

6.1. Il ricorrente evidenzia che gli artt. 3, 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 definiscono la procedura per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi mentre l'Allegato tecnico stabilisce e dettaglia i metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti, nonché i criteri di valutazione degli stessi sul territorio. Ciò sul presupposto di una competenza legislativa che troverebbe riferimento nel citato art. 272-*bis* cod. ambiente.

6.1.1. Ciò posto, ad avviso del ricorrente la possibilità di estendere l'applicabilità del citato art. 272-*bis* cod. ambiente alle installazioni soggette ad AIA, espressamente considerate dalla normativa regionale censurata in ragione di quanto dettato dall'art. 1, comma 2, lettere a) e b), sarebbe tuttavia esclusa dal tenore dell'art. 267, comma 3, cod. ambiente; disposizione, quest'ultima, in forza della quale, per le dette installazioni, la disciplina di riferimento è quella offerta dal Titolo III-*bis* della Parte II del medesimo codice.

6.1.2. Osserva, ancora, il ricorrente che ai sensi dell'art. 271, comma 3, cod. ambiente è riconosciuta alle Regioni la facoltà di adottare con legge «appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati», ma solo per le attività scarsamente rilevanti di cui al comma 1 dell'art. 272 dello stesso cod. ambiente, ovvero le attività per le quali non è previsto il rilascio di una autorizzazione alle emissioni. Per le attività soggette ad autorizzazione, invece, è necessario che ciò avvenga attraverso i piani e i programmi previsti dal d.lgs. n. 155 del 2010: il comma 4 del medesimo art. 271 cod. ambiente prevede, infatti, che «[i] piani e i programmi di qualità dell'aria previsti dal decreto legislativo 31 agosto 2010, n. 155 possono stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli

contenuti negli Allegati I, II e III e V alla parte quinta del presente decreto, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria».

6.1.3. Le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto, ancora, con gli artt. 7, commi 4, 4-*bis*, 5 e 7 cod. ambiente, in quanto disciplinano procedure e attività che spettano allo Stato in materia di AIA, poiché relative agli impianti di cui all'Allegato XII alla Parte II, eccedendo il potere legislativo riconosciuto alle Regioni dal comma 7 dell'art. 7 del citato codice.

6.1.4. Avuto riguardo, poi, al quadro normativo dettato dal Titolo III-*bis* della Parte II cod. ambiente in materia di AIA, il ricorrente evidenzia che le citate disposizioni della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 devono ritenersi in contrasto: a) con l'art. 29-*ter* cod. ambiente, in quanto la legge regionale prevede all'art. 3, per la presentazione delle istanze di AIA di competenza statale, l'obbligo di produrre, nell'ambito dell'istanza, ulteriore documentazione e informazioni rispetto a quanto previsto dalla normativa statale; b) con il successivo art. 29-*septies*, perché la legge regionale non solo non si configura come uno «strumento di programmazione o di pianificazione», ma non considera, inoltre, «tutte le sorgenti emmissive coinvolte», in quanto le emissioni odorigene sono riconducibili anche ad altri fonti emmissive non considerate dalle disposizioni qui censurate (quali traffico e riscaldamento civile), non individua chiaramente quali sono le norme di qualità ambientale per cui è necessario attuare le prescrizioni in materia di emissioni odorigene, né, infine, prevede che le prescrizioni da dettare per i singoli impianti in sede di autorizzazione siano richieste dalla Regione in sede di conferenza di servizi, ma piuttosto dispone che le stesse vengano inserite d'ufficio nell'autorizzazione integrata ambientale; c) con l'art. 29-*sexies*, comma 3, cod. ambiente, perché non introducono l'obbligo di rispettare «valori limite di emissione» nel territorio, ma impongono l'adozione di specifiche misure di monitoraggio, costruttive e di gestione.

6.1.5. Il ricorrente, all'interno del gruppo di censure rivolte all'insieme di norme che costituiscono la struttura portante della legge regionale impugnata (artt. 3, 4, 5, 6, 7, 9 e l'Allegato tecnico), viste, tuttavia, sempre nell'ottica dell'affermato contrasto con la disciplina statale prevista in materia di AIA, adduce, altresì, l'irragionevolezza della disciplina impugnata ai sensi dell'art. 3 Cost., letto in stretta correlazione con il disposto di cui al già evocato art. 29-*septies* cod. ambiente.

6.2. La difesa della Regione resistente, con riguardo a siffatto gruppo di questioni, in via pregiudiziale ha eccepito l'inammissibilità in parte qua del ricorso, per la genericità dell'assunto che le sostiene.

6.2.1. L'eccezione è infondata.

Lo snodo decisivo dell'impugnazione rivolta al primo gruppo di norme contestate con il ricorso va rinvenuto nella disposta estensione della disciplina prevista dalla legge reg. Puglia n. 32 del 2018 alle installazioni soggette ad AIA.

In questo senso, assume valenza fondamentale l'impugnazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 2, lettere a) e b), che tale estensione prevedono; di contro, l'ulteriore insieme delle norme regionali attinte dall'impugnazione, che rappresentano il cuore della disciplina regionale contestata con il ricorso, risultano

evocate, quantomeno in prima battuta, sostanzialmente per ribadire la ragione di contrasto posta fondamentalmente a sostegno delle questioni in esame.

In altre parole, non se ne denuncia l'illegittimità costituzionale in sé, ma solo in vista della disposta estensione alle installazioni soggette ad AIA.

6.2.2. Così letto, il ricorso non soffre della genericità eccepita dalla difesa della resistente.

Le norme impugnate (art. 1, comma 2, lettere *a* e *b*), della legge regionale in esame), essenziali nell'ottica perseguita dal ricorrente, risultano, infatti, puntualmente indicate e altrettanto compiutamente scrutinate sul piano argomentativo quanto alle ragioni di addotta illegittimità costituzionale (la conflittualità con l'art. 267, comma 3, cod. ambiente), avuto riguardo, in particolare, alla lamentata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

6.2.3. Né rileva che il contenuto dell'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), di fatto reiteri, anche in parte qua, quello in origine previsto dall'art. 1-*bis* della legge reg. Puglia n. 7 del 1999, introdotto nell'impianto della citata legge regionale in forza di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 7, come modificata e integrata dalla legge regionale 14 giugno 2007, n. 17) ed ora abrogato dall'art. 8 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, non osta all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 60 e n. 41 del 2017).

6.3. Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con riguardo all'addotto contrasto delle dette disposizioni regionali con l'art. 267, comma 3, cod. ambiente.

6.3.1. Come già evidenziato, la normativa regionale contestata dal ricorrente è espressamente estesa anche alle installazioni soggette ad AIA, sia di competenza statale sia di pertinenza regionale, secondo la ripartizione prevista dall'art. 7, commi 4-*bis* e 4-*ter*, cod. ambiente.

L'art. 1, comma 2, lettere *a*) e *b*), nel concorrere a definire l'ambito di applicazione della legge regionale sottoposta allo scrutinio di questa Corte, fa, infatti, indifferente riferimento agli Allegati VIII (che individua le installazioni soggette ad AIA) e XII (che tra quelle descritte all'interno del citato Allegato VIII, seleziona le installazioni di competenza statale) alla Parte II cod. ambiente.

La relativa disciplina, dunque, finisce per sovrapporsi a quella dettata dal cod. ambiente, in un ambito certamente ascrivito alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, pertanto, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Riserva, questa, che nella materia in esame diviene ancora più rigorosa laddove le installazioni interessate siano assoggettate ad AIA di competenza statale (sentenza n. 141 del 2014), rispetto alle quali non sono operativi gli spazi di azione riconosciuti alle Regioni dallo stesso cod. ambiente, delimitati nei termini definiti dall'art. 7, comma 7, del citato codice.

6.3.2. La difesa della Regione resistente, nel contrastare l'addotto difetto di competenza, per un verso evoca il tenore dell'art. 272-*bis* cod. ambiente, per altro verso evidenzia che le norme impugnate si legano comunque a titoli di competenza legislativa regionale concorrente (quali il governo del territorio e la tutela della salute) ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. tali da legittimare interventi normativi che siano in grado di elevare il livello di tutela ambientale garantito dalla disciplina statale di riferimento.

6.3.3. Va tuttavia rimarcato che l'art. 272-*bis* risulta posto all'interno del Titolo I della Parte V cod. ambiente, facendo peraltro esplicito riferimento (comma 1), nel perimetrare il relativo ambito di applicazione, agli stabilimenti soggetti al detto Titolo (art. 267, comma 1). Stabilimenti, questi, rispetto ai quali, per espressa indicazione del comma 3 dell'art. 267 cod. ambiente, resta estranea la disciplina dettata dal Titolo I: laddove ricompresi tra le installazioni soggette ad AIA, tali stabilimenti sono infatti soggetti unicamente alla disciplina prevista dal Titolo III-*bis* della Parte II del medesimo codice.

L'autorizzazione *ex* art. 269 cod. ambiente, al cui ambito va ricondotta quella regolamentata dalla normativa regionale impugnata, risulta assorbita in quella unitariamente resa ai sensi dell'art. 29-*sexies* dello stesso codice; titolo il quale, a sua volta, come previsto dal comma 3 dell'articolo citato da ultimo, dovrà anche includere i valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti rilasciate nell'atmosfera.

Se dunque, come non sembra in discussione, l'art. 272-*bis* cod. ambiente permette al legislatore regionale di incrementare, nell'ambito delle sue competenze, lo standard di tutela ambientale, per altro verso l'art. 1, comma 2, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, estendendone l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, si pone in immediato e insanabile contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa dall'art. 267, comma 3, del medesimo codice, in forza della quale la disciplina dettata in materia di riduzione delle emissioni in atmosfera (all'interno della quale risulta ricondotta quella afferente le emissioni odorigene prevista dal citato art. 272-*bis*) non deve trovare applicazione per le installazioni soggette ad AIA, sottoposte unicamente alle previsioni contenute nel Titolo III-*bis* della Parte II cod. ambiente.

Tale deviazione dallo specifico perimetro d'azione consentito, con l'art. 272-*bis* cod. ambiente, alla competenza normativa regionale concreta l'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.3.4. Né vale evidenziare, in senso contrario, che la disciplina regionale impugnata trova fondamento in titoli di competenza legislativa concorrente e che la lesione prospettata nel ricorso deve escludersi perché la legge regionale in contestazione realizza gli standard di tutela garantiti dalla normativa statale di riferimento.

Vero è che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'ambiente viene «a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» pur sempre «nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007); tuttavia la valutazione intorno alla «previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria — quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti — ma deve essere valutata alla

luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva». (sentenza n. 147 del 2019)

In relazione al campo di azione garantito alle Regioni in materia di «emissioni odorigene», il dato normativo di riferimento, che definisce anche i confini di legittimità del relativo intervento, è offerto dall'art. 272-*bis* cod. ambiente: lo spazio di intervento consentito alle Regioni, in coerenza, va ristretto all'interno del perimetro di operatività tracciato dalla norma statale, con conseguente applicazione delle relative regole di esclusione, prima tra tutte quella tracciata dall'art. 267, comma 3, del medesimo codice.

Se dunque la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. non esclude aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, destinati ad integrare il dato normativo nazionale, soprattutto quando assentiti da quest'ultimo, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale (sentenza n. 147 del 2019).

6.4. La fondatezza della questione prospettata in riferimento all'art. 1, comma 2, lettere *a*) e *b*), e l'ablazione che ne consegue, assorbono la disamina degli ulteriori profili di illegittimità costituzionale addotti dalla ricorrente con riferimento al primo gruppo di questioni, compreso anche quello relativo all'art. 3 Cost.

7. Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, ancora, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettere *c*) e *d*), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché dell'Allegato tecnico della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 7-*bis*, comma 8, 19, 22 e 23 cod. ambiente.

7.1. Ad avviso del ricorrente, tramite le citate disposizioni vengono introdotte, in una materia di esclusiva competenza legislativa statale, ulteriori contenuti ai fini della presentazione delle istanze per la VIA nonché per la verifica di assoggettabilità a VIA, diversi da quelli prescritti dalle citate norme statali.

In particolare, secondo il ricorrente, i contenuti richiesti dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, ai fini del controllo delle emissioni delle sostanze odorigene, non sono previsti dall'art. 19 cod. ambiente e dall'Allegato IV-*bis* alla Parte II del medesimo codice per lo studio preliminare ambientale redatto dal proponente; né, ancora, coincidono con quelli sanciti dal successivo art. 22, in uno all'Allegato VII alla Parte II del detto codice, avuto riguardo allo studio di impatto ambientale predisposto sempre dal proponente.

In questa ottica le citate disposizioni regionali esonderebbero dagli argini della competenza normativa, riconosciuta alle Regioni ed alle Province autonome, nei limiti di quanto previsto dall'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente. Di qui, sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'illegittimità della norma regionale impugnata, che non sarebbe riconducibile ad alcuna delle finalità in vista delle quali il legislatore statale ha riconosciuto un margine di intervento alle Regioni nella materia qui considerata.

7.2. La difesa della resistente, anche con riferimento a tale gruppo di censure, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per la genericità delle argomentazioni addotte.

7.2.1. L'eccezione non è fondata.

Infatti, nel ricorso viene dato puntuale risalto all'art. 1, comma 2, lettere c) e d), della legge regionale impugnata (che dettano l'estensione della relativa disciplina regionale ai progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VAS e a VAS), cui viene giustapposto, con altrettanto adeguata argomentazione, il riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 3 della stessa legge (che descrivono il contenuto degli oneri di documentazione e allegazione posti a carico del proponente e dispongono altresì l'onere di autocertificazione gravante su quest'ultimo in caso di insussistenza di sorgenti). Disposizioni queste cui viene contrapposto in primo luogo il limite fissato dall'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente, quanto agli spazi di intervento normativo riconosciuti alle Regioni in materia di VIA, nonché altre norme del medesimo codice dedicate a questo tema, al fine di sottolineare al meglio le ragioni di conflitto con la disciplina sostanziale poste a fondamento dell'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost..

In questa ottica, finisce per non assumere rilievo il silenzio serbato dal ricorso quanto alle altre disposizioni della legge regionale in esame, diverse da quelle contenute nel citato art. 3, che pure risultano fatte oggetto, quantomeno sul piano della mera indicazione nominale, delle censure esposte in riferimento al gruppo di questioni in oggetto. E ciò sia perché l'accoglimento della questione riferita all'art. 1, comma 2, lettere c) e d), avrebbe comunque un valore assorbente, al pari di quanto già evidenziato in relazione alle medesime disposizioni scrutinate sotto il versante del rispetto delle disposizioni statali in tema di AIA, sia perché l'abblazione dell'art. 3, commi 1 e 2, porterebbe a travolgere in via consequenziale anche le altre disposizioni impugnate, per la omogeneità che ne lega i rispettivi contenuti, tale da privare di rilievo l'assenza di argomentazione sul punto.

7.3. Nel merito, le censure prospettate dal ricorrente non colgono nel segno.

7.3.1. Questa Corte ha recentemente affermato che la normativa in tema di VIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018). La Corte ha altresì precisato che l'art. 7-bis cod. ambiente, evocato dal ricorrente, costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma apportata dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114); tale disposizione, infatti, rientra tra quelle «che — in attuazione degli obiettivi [...] di “semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale” e di “rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” — determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema». L'unitarietà e l'allocatione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

Il legislatore statale ha dunque riservato a se stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo le modalità attra-

verso le quali fissare un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti. In particolare, come detto, la disciplina della VIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, finiscano per appesantirne il portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale.

In questa cornice non è casuale, a tale riguardo, che l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati. Gli enti regionali, infatti, possono disciplinare, «con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie» (sentenza n. 198 del 2018).

Fuori da questi ambiti, sarebbe dunque preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che le adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale.

7.3.2. - Ciò precisato, ad avviso del ricorrente, le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, imponendo al proponente di allegare all'istanza rivolta all'autorità competente la documentazione relativa alla individuazione e alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene coinvolte nel progetto in uno alla stima del relativo impatto ambientale, influirebbero, alterandone il portato, sulle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 19 cod. ambiente) o di VIA (artt. 21 e 22 cod. ambiente).

Imporrebbero, infatti, un ulteriore aggravio sia per il proponente che per l'amministrazione, chiamata verificare il contenuto di tali atti integrativi. Analogo giudizio è espresso con riferimento all'autocertificazione, che il proponente/gestore deve rendere in caso di insussistenza di sorgenti odorigene significative.

7.3.3. Siffatto assunto non è condivisibile.

Le norme censurate, infatti, non incidono sulla struttura del procedimento di verifica; non mettono in gioco il riparto di competenze tra Stato e Regioni; non alterano l'iter procedurale congegnato dalla legge nazionale; non influiscono sulla individuazione dei progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VIA o assoggettati a VIA. In altre parole, non incidono sulla disciplina della VIA sul versante del relativo procedimento. Ne implementano, piuttosto, i contenuti sostanziali con indicazioni che il legislatore nazionale, in forza di quanto espressamente previsto dall'art. 272-bis cod. ambiente, ha specificatamente consentito alla competenza normativa regionale.

Da qui l'inconferenza del riferimento all'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

7.3.4. Del resto, proprio le norme interposte evocate dal ricorrente a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale contengono un richiamo aperto agli oneri che gravano sul proponente quanto al tema dell'impatto ambientale correlato alle possibili emissioni inquinanti legate al progetto da verificare. Richiamo

che, quanto al contenuto sostanziale dei conseguenti adempimenti, non può che dipendere dal dato normativo di riferimento, in parte qua legato alla natura delle emissioni da considerare al fine.

In particolare, quanto allo studio preliminare ambientale predisposto dal proponente *ex art.* 19 cod. ambiente, in forza del quale l'autorità competente procederà alla verifica degli impatti ambientali del progetto ed il cui contenuto risulta determinato dall'Allegato IV-*bis* alla Parte II, del medesimo codice, la normativa statale prevede espressamente (art. 3 del citato Allegato) l'onere, per il proponente, di provvedere alla descrizione di tutti i probabili effetti rilevanti del progetto sull'ambiente, e tra questi anche quelli inerenti alle emissioni, oggi da aggiornare in relazione ai parametri afferenti quella di matrice odorigena.

Ancora, in tema di VIA, lo studio di impatto ambientale previsto dall'art. 22 cod. ambiente, da allegare alla relativa istanza *ex art.* 23, comma 1, lettera *b*), dello stesso codice, deve contenere, ai sensi del comma 3 dell'art. 22, tra le altre informazioni, la descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente (lettera *b*), quella inerente alle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili impatti ambientali significativi e negativi (lettera *c*), nonché il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto (lettera *e*). Ciò in linea, del resto, con i contenuti del detto studio, ulteriormente definiti dall'Allegato VII alla Parte II cod. ambiente, in forza del quale il proponente deve provvedere, tra l'altro, alla descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, in particolare all'emissione di inquinanti (punto 5, lettera *c*); alla descrizione dei metodi di previsione utilizzati per individuare e valutare gli impatti ambientali significativi del progetto (punto 6); alla descrizione delle misure previste per evitare, prevenire, ridurre o, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi identificati del progetto e, ove pertinenti, delle eventuali disposizioni di monitoraggio (punto 7).

7.3.5. All'evidenza, dunque, si tratta di incombenze rispetto alle quali si sovrappone il disposto delle norme regionali censurate, ma solo sul piano del contenuto delle relative informazioni da offrire all'autorità competente in ordine alla documentazione che permetta l'individuazione e la caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative nonché alla stima dell'impatto delle relative emissioni.

Il tutto senza incidere sulle connotazioni dei rispettivi procedimenti, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa del ricorrente, in parte qua smentita dal tenore letterale dell'art. 3, comma 4, della legge regionale censurata; disposizione, questa, attraverso la quale vengono fatte salve le previsioni normative vigenti inerenti l'istruttoria tecnico amministrativa alla quale dovranno accedere le informazioni afferenti il tema delle potenziali emissioni odorigene.

Di qui la non fondatezza delle questioni in oggetto.

8. Il ricorrente ha anche impugnato l'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), in riferimento all'art. 279 cod. ambiente.

8.1. La disposizione censurata prevede che la «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore».

Il ricorrente — dopo aver premesso che la previsione appare sommariamente formulata, in quanto il comma 2 richiamato non prevede attività in senso stretto, se non «dichiarative» — ritiene che la disposizione impugnata, nel riferirsi al «sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore» abbia inteso richiamarsi alla disciplina statale e dunque all'art. 279 cod. ambiente, che definisce le sanzioni penali e amministrative previste per le violazioni nel campo delle emissioni in atmosfera.

In ragione di tanto, ad avviso del ricorrente, la norma censurata delinea surrettiziamente fattispecie incriminatrici nuove, consistenti nella «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento», da punire, per l'appunto, con le sanzioni previste dal citato art. 279 cod. ambiente.

La previsione andrebbe dunque ad incidere sull'«ordinamento penale», materia riservata in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

8.2. Per quanto il riferimento all'art. 279 cod. ambiente non sia particolarmente dettagliato, il ricorso consente comunque di pervenire ad una puntuale ricostruzione del tenore della censura.

Non emergono, dunque, ragioni ostative alla disamina nel merito della questione; e, del resto, la stessa eccezione sollevata in parte qua dalla difesa della Regione non è stata in alcun modo argomentata.

8.3. Nel merito, la questione non è fondata nei termini precisati di seguito.

8.3.1. Seguendo il medesimo circuito interpretativo tracciato dal ricorso, occorre muovere dalla considerazione di fondo che informa la prospettazione del ricorrente, in forza della quale le emissioni odorigene si inquadrano all'interno dei fenomeni di inquinamento atmosferico di cui alla Parte V cod. ambiente, come del resto oggi confermato dalla specifica collocazione dell'art. 272-bis.

Di qui la correlazione alla disciplina sanzionatoria prevista da tale cornice normativa, identificata dal ricorrente nel disposto dell'art. 279 cod. ambiente.

8.3.2. Tale articolo, composto da più commi, descrive un complesso quadro sanzionatorio: prende in considerazione condotte diverse e prevede sia illeciti amministrativi, sia reati contravvenzionali.

Il ricorso, come anticipato, reca un riferimento all'art. 279 cod. ambiente non altrimenti dettagliato: a tale apparente indeterminatezza può tuttavia ovviarsi, per un verso, considerando il tenore della censura, prospettata in ragione della ritenuta violazione della lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost.; per altro verso, dando rilievo al contenuto della norma censurata, che pone un esplicito riferimento alle sole condotte legate alle violazioni «delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nei provvedimenti».

8.3.3. Ciò impone, in linea con la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, di restringere il campo del richiamo operato dalla norma censurata alla sola fattispecie prevista dal comma 2 dell'evocato art. 279 cod. ambiente. Disposizione, questa, che, per l'appunto, punisce con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 10.000 euro chi, nell'esercizio di uno stabilimento, «viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271».

8.3.4. Sempre muovendo dal parametro costituzionale evocato, il campo di indagine (affidente al richiamo che la disposizione censurata opera alla detta norma statale) si riduce ulteriormente alle sole condotte che si sostanziano nella violazione dei valori limite previsti nelle autorizzazioni. L'art. 279, comma 2, cod. ambiente, attualmente, non sanziona più penalmente la violazione delle prescrizioni impartite dal titolo abilitativo reso ai sensi dell'art. 269 dello stesso codice: in forza delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera o), numeri 2) e 3), del d.lgs. n. 183 del 2017, infatti, la violazione delle citate prescrizioni non è più sanzionata penalmente, ma dà luogo all'illecito amministrativo previsto dal nuovo comma 2-bis dello stesso art. 279.

La norma censurata, dunque, vista in una prospettiva esclusivamente penale, quale quella imposta dal parametro costituzionale evocato, assegna un rilievo essenziale alla presenza di un atto amministrativo che abbia recepito le relative indicazioni quanto ai valori limite previsti dalla stessa disciplina regionale. Ciò a differenza della disposizione statale cui si richiama implicitamente, secondo l'impostazione sottesa al ricorso. L'art. 279, comma 2, cod. ambiente contiene, infatti, un più ampio riferimento anche alla violazione dei valori limite emergenti «dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271» così da dare rilievo anche a condotte che sembrano prescindere dal contenuto o meglio dalla presenza stessa di un atto amministrativo abilitativo.

8.3.5. Così ricostruiti sia il perimetro della censura sia, in via interpretativa, il tenore della disposizione censurata, letta attraverso il richiamo alla norma statale evocata a supporto della questione, la doglianza del ricorrente deve ritenersi infondata.

L'impugnazione del ricorrente, infatti, risulta rivolta nei confronti di una norma regionale che, così interpretata, richiama una disposizione statale nella parte in cui questa prevede sanzioni penali per la violazione di dati prescrittivi (i valori limite) definiti da uno specifico provvedimento amministrativo (l'autorizzazione riconducibile all'art. 269 cod. ambiente).

Secondo la giurisprudenza della Corte «la legislazione regionale — pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) — può, tuttavia, “concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali”; [...] ciò, particolarmente, quando la legge statale “subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali” (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2014).

Se dunque «resta preclusa al legislatore regionale una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dalla legislazione statale (sentenza n. 387 del 2008; cfr. pure le sentenze n. 210 del 1972 e n. 104 del 1957)», per altro verso questa Corte ha ritenuto legittime norme regionali che si limitano «ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale» (sentenza n. 295 del 2009).

Da qui l'infondatezza della censura rivolta alla norma oggetto di scrutinio, interpretata in termini coerenti al contenuto del ricorso.

9. Il ricorrente ha infine addotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 per violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 44, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7

(Statuto della Regione Puglia), nonché dell'art. 117, sesto comma, Cost. in relazione agli artt. 7, comma 7, e 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

9.1. La disposizione censurata prevede, al comma 1, che «[l]a Giunta regionale con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni». Il successivo comma 2 dispone che la Giunta regionale «definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività».

9.2. Ad avviso del ricorrente, la norma regionale impugnata reca, all'evidenza, una ipotesi di delegificazione che, tuttavia, contrasta, sotto molteplici profili, con la disciplina contenuta nello statuto reg. Puglia; sotto altri profili, con alcune disposizioni del cod. ambiente in tema di AIA e di VIA.

9.2.1. Sotto il primo versante, il ricorrente, dopo avere premesso che le norme degli statuti regionali condizionano la validità delle norme prodotte da una legge della medesima Regione, le quali non possono discostarsene, pena la violazione dell'art. 123 Cost., evidenzia che, in base all'art. 44, comma 1, secondo periodo, dello statuto reg. Puglia, la «legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate».

La disposizione censurata si discosta, secondo il ricorrente, dalle sopra citate previsioni statutarie perché: *a*) affida la modifica dell'Allegato alla legge reg. Puglia n. 32 del 2018 a una deliberazione di Giunta, laddove lo statuto esige un regolamento, peraltro da approvare nel rispetto di specifiche prescrizioni procedurali (art. 44, comma 2, dello statuto reg. Puglia); *b*) risulta del tutto carente sotto il profilo della indicazione dei principi che dovrebbero guidare la Giunta nell'attività di delegificazione, non potendosi al riguardo considerare sufficiente la generica disciplina posta dal sopra richiamato art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018; *c*) utilizza lo strumento della delegificazione in violazione del divieto statutario per le materie di legislazione concorrente, strumento che, ancora più radicalmente, deve ritenersi precluso per quelle di legislazione esclusiva statale, nelle quali le Regioni operano nello spazio lasciato dallo stesso legislatore statale.

9.2.2. Sotto altro profilo, ad avviso del ricorrente la fattispecie di delegificazione introdotta dalla normativa regionale in esame contrasta altresì con l'art. 117, sesto comma, Cost. nella misura in cui è diretta a delegificare previsioni espressamente destinate ad applicarsi ai procedimenti di AIA e VIA di competenza sia statale, sia regionale.

Muovendo dal dato certo in forza del quale la disciplina contenuta nell'Allegato di cui si discute ricade certamente nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema *ex* art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., deve altresì evidenziarsi, secondo il ricorrente, che, in forza dell'evocato parametro costituzionale, nelle materie di legislazione statale esclusiva le Regioni possono esercitare potestà regolamentare solo sulla base di una delega dello Stato.

Con riguardo alla disciplina relativa all'AIA, tale delega scaturisce dall'art. 7, comma 7, cod. ambiente che, tuttavia, si riferisce esclusivamente ai titoli di competenza legislativa regionale. In riferimento, poi, alla VIA, l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente riconosce uno spazio d'intervento alle leggi e ai regolamenti

regionali esclusivamente in riferimento alle procedure di propria competenza e per profili strettamente delimitati.

Di qui le ragioni di illegittimità costituzionale prospettate.

9.3. La Regione ritiene infondate le censure rivolte all'art. 6 della legge regionale in esame.

Ad avviso della resistente, con particolare riguardo alle censure prospettate in riferimento all'art. 123 Cost., la disposizione impugnata non darebbe luogo ad alcuna delegificazione; prevede, piuttosto, l'aggiornamento di un contenuto meramente tecnico, quale quello descritto nell'Allegato, così da riportare l'atto in questione all'interno delle competenze espressamente proprie della Giunta Regionale.

Non rileva, inoltre, il mancato riferimento all'adozione di un regolamento, perché si prevede comunque la forma tipica dei provvedimenti normativi generali propria delle deliberazioni della Giunta, senza peraltro escludere aprioristicamente l'acquisizione del parere della commissione consiliare competente in materia, non incompatibile con i primi.

9.4. La questione prospettata in riferimento all'art. 123 Cost. merita l'accoglimento.

9.4.1. In primo luogo va smentita la tesi difensiva della Regione resistente in forza della quale nel caso non ci si troverebbe innanzi a una delegificazione.

La Regione Puglia, inglobando l'Allegato tecnico all'interno della disciplina legislativa ora posta allo scrutinio della Corte, ha dato forza di legge alle relative disposizioni. Ciò, peraltro, in linea con il dato normativo previgente, giacché anche la legge regionale n. 7 del 1999, che già regolava la materia delle emissioni odorigene nel territorio pugliese, annetteva, quale parte del relativo provvedimento legislativo, l'Allegato tecnico contenente le disposizioni attraverso le quali pervenire, in particolare, alla definizione dei valori soglia destinati ad informare l'azione amministrativa in materia.

Vero è che la stessa legge, all'art. 1, comma 2, demandava alla Giunta regionale la possibilità di modificare i contenuti del detto Allegato, senza che lo Stato avesse mai sollevato contestazione alcuna. Ma tale circostanza, come già evidenziato, è notoriamente ininfluenza sull'attuale possibilità dello Stato di agire per rilevare, ora, i vizi della nuova disposizione legislativa che reitera violazioni già presenti in fonti legislative regionali previgenti e mai impugate.

Certa dunque la forza di legge ascritta all'Allegato, la previsione in forza della quale se ne consente l'aggiornamento non può avere altro significato che quello dell'attribuzione alla Giunta regionale della potestà di innovare il dato legislativo, dando sostanza alla funzione tipicamente propria dei fenomeni di delegificazione.

9.4.2. Ciò posto, va rimarcato che lo statuto reg. Puglia, nel definire i tratti della potestà regolamentare della Giunta regionale (art. 44, commi 1, primo periodo, e 2), ha altresì dettato il procedimento da seguire in caso di delegificazione, disponendo a tal fine che la stessa debba essere prevista da una legge, la quale individui le norme da delegificare e contenga i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione (art. 44, comma 1, secondo periodo); e ciò sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), così da evitare che tale ultima attività venga

effettuata in bianco, lasciando di fatto l'intera disciplina di riferimento integralmente nelle mani della fonte secondaria.

9.4.3. Lo statuto impone dunque, per una delegificazione conforme al suo dettato, la forma del regolamento, sottoposto al parere preventivo delle commissioni consiliari permanenti competenti per materia (implicitamente favorevole se non reso entro trenta giorni), così permettendo, per un verso il coinvolgimento dell'organo rappresentativo nell'attività di delegificazione, per altro verso, in ragione di quanto previsto dall'art. 53 dello stesso statuto, di sottoporre l'atto di delegificazione alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, prevista per le leggi e per i regolamenti e non per gli atti privi della forma regolamentare.

9.4.4. Ciò precisato, le disposizioni censurate contenute nell'impugnato art. 6 si pongono in contrasto con lo statuto, dando corpo all'addotta violazione dell'art. 123 Cost.

Le disposizioni censurate, infatti, demandano alla Giunta il compito di aggiornare l'Allegato tecnico, rendendo dunque possibili modifiche allo stesso senza precisare le forme che dovrà assumere l'attività di delegificazione e dunque legittimando strumenti diversi da quello regolamentare.

Difettano, inoltre, della imprescindibile indicazione dei principi di massima chiamati a delimitare l'operato della Giunta nel procedere alla delegificazione, dovendosi escludere che gli stessi possano ricavarsi dalle indicazioni offerte dal comma 2 dell'impugnato art. 6: disposizione, questa, il cui contenuto, tanto criptico quanto generico, non consente di superare la doglianza del ricorrente in parte qua.

È appena il caso di ricordare che, secondo il costante orientamento di questa Corte, tracciato con continuità precedentemente e successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda Cost., lo statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, dunque, se si pone in contrasto con la fonte statutaria interposta, viola l'art. 123 Cost. (sentenze n. 119 del 2006; n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983).

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 per violazione dell'art. 123 Cost.

9.5. La fondatezza della questione sotto questo profilo, portando a una integrale ablazione della norma in questione, assorbe lo scrutinio sia dell'ulteriore censura prospettata dal Governo, sempre in riferimento alla ritenuta violazione dell'art. 123 Cost. (in relazione all'implicito limite statutario della potestà regolamentare regionale riferito alle materie di competenza esclusiva dello Stato), sia della questione prospettata in relazione all'art. 117, sesto comma, Cost.

(*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 16 maggio 2019 n. 118 — *Pres.* LATTANZI — *Est.* ANTONINI — *Pres. Cons.* Ministri — Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ambiente - V.a.s. - Regione Valle d'Aosta - Artt. 3, 9 e 17, Lr. n. 5/2018 - Piani urbanistici di dettaglio (PUD) - Esclusione della v.a.s. - Lamentato contrasto con gli artt. 2, lett. g), l. cost. n. 4/1948 e 117, comma 2, lett. s), Cost. - Fondatezza della questione di l.c.

È fondata la q.l.c. degli artt. 3, 9 e 17 della l.r. Valle d'Aosta n. 5/2018 per contrasto con gli artt. 2, lett. g), l. cost. n. 4/1948 e 117, comma 2, lett. s), Cost. nella parte in cui esclude la VAS nei Piani urbanistici di dettaglio (PUD), in quanto l'art. 6, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 152/2006 prevede una generalizzata e obbligatoria sottoposizione a vas di tutti i piani elaborati nei settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, mentre il successivo comma 3 ne ipotizza una possibile esclusione per le modifiche minori e in relazione a quei piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, ma solo all'esito di un giudizio dell'autorità competente che valuti l'assenza di impatti significativi sull'ambiente; il successivo art. 12 struttura un articolato procedimento tra autorità procedente e autorità competente diretto a verificare se il piano possa avere impatti significativi sull'ambiente; tali disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 configurano un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza ad un bene comune quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica (1).

(*Omissis*). — CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), ritenendo che tali disposizioni eccedano la competenza legislativa regionale riconosciuta in materia urbanistica dall'art. 2, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2. Le prime due questioni attengono al rapporto tra la disciplina statale e quella regionale nell'ambito della valutazione ambientale strategica (VAS).

L'una riguarda l'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, che inserisce l'art. 12-bis (rubricato «[v]alutazione ambientale strategica») nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), il quale, secondo il ricorrente, ridurrebbe il livello di tutela ambientale stabilito dall'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto consentirebbe di escludere dalla valutazione ambientale i piani urbanistici di dettaglio (PUD) anche quando contengono modifiche minori ai piani sovraordinati, qualificate dalla legislazione regionale come «modifiche non costituenti variante».

L'altra concerne l'art. 9 della medesima legge regionale che, nel sostituire l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, stabilisce, al comma 1 di quest'ultimo articolo, che «[l]e varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS», così introducendo casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS e alla VAS non previsti dalla legislazione statale, dal momento che, ad avviso del ricorrente, le varianti non sostanziali rientrerebbero senza dubbio tra le modifiche minori ai piani per le quali l'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità a VAS.

(1) Segue nota di R. LEONARDI.

In tutti e due i casi risulterebbe, quindi, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.1. Le questioni sono entrambe fondate.

Il comma 2, lettera a), dell'art. 6 cod. ambiente prevede una generalizzata e obbligatoria sottoposizione a VAS di tutti i piani elaborati nei settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, mentre il successivo comma 3 ne ipotizza una possibile esclusione, per le modifiche minori e in relazione a quei piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, ma solo all'esito di un giudizio dell'autorità competente che valuti l'assenza di impatti significativi sull'ambiente. Il successivo art. 12 dello stesso cod. ambiente, infatti, struttura un articolato procedimento tra autorità procedente e autorità competente diretto a verificare se il piano possa avere impatti significativi sull'ambiente; il suddetto giudizio rimane necessario anche nell'ipotesi prevista dal comma 6 del medesimo articolo (modifiche a piani e programmi ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi già sottoposti positivamente a verifica di assoggettabilità o a VAS), pur se limitato ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati.

Tali disposizioni del codice dell'ambiente configurano un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Se, da un lato, infatti, la VAS, «disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), attiene alla materia "tutela dell'ambiente" [...], di competenza esclusiva dello Stato» (sentenza n. 58 del 2013), le disposizioni citate, dall'altro, sono configurabili anche come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza a un bene comune, quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica (sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007).

Anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di «tutela del paesaggio», prevista dall'art. 2, lettera q), dello statuto reg. Valle d'Aosta, ne risulta quindi, in ogni caso, vincolata, posto che questa deve essere esercitata nel «rispetto» delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

2.2. Entrambe le disposizioni impugnate, invece, contraddicono tale vincolo.

È preliminare considerare che le modifiche introdotte dal legislatore regionale hanno mutato la *sedes materiae* della disciplina in tema di VAS riferita ai piani urbanistici.

Nella sistematica dell'ordinamento regionale la disciplina delle valutazioni ambientali dei piani e progetti urbanistici era, infatti, in precedenza specificamente contenuta nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 26 maggio 2009, n. 12 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e modificazioni di leggi regionali in adeguamento ad altri obblighi comunitari. Legge comunitaria 2009).

Con le impugnate disposizioni, invece, la disciplina della VAS relativa ai piani è stata trasferita nella legge urbanistica regionale (legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998).

In tale nuova collocazione, tuttavia, il legislatore regionale non ha adeguatamente considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della conformità (del piano urbanistico a disposizioni contenute in altri piani di settore, oppure di un piano rispetto ad un altro), bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente.

L'indice sintomatico di questa inadeguata impostazione si rinviene laddove il legislatore regionale, all'interno delle disposizioni impugnate, ha stabilito, come rileva l'Avvocatura generale dello Stato, effetti automatici di esclusione delle procedure di assoggettabilità e sottoposizione a VAS.

2.2.1. Il comma 4 dell'art. 12-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, aggiunto dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, stabilisce, infatti, che «[i] piani urbanistici di dettaglio interessanti aree già sottoposte a VAS in occasione della predisposizione di strumenti urbanistici sovraordinati, qualora non comportino ulteriori varianti al PRG vigente, non sono sottoposti né a VAS né alla verifica di assoggettabilità. Negli altri casi, la VAS e la verifica di assoggettabilità dei piani urbanistici di dettaglio sono comunque limitate agli aspetti che non siano già stati oggetto di valutazione nelle procedure effettuate sulle varianti al PRG sovraordinate».

Va precisato che il piano urbanistico di dettaglio (PUD) è definito dall'art. 48 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998 come lo «strumento urbanistico attuativo del PRG», avente la funzione di «esplicitare, negli ambiti considerati, le indicazioni del PRG e, eventualmente, di proporre soluzioni alternative in ordine alla localizzazione dei servizi pubblici, sia puntuali, sia a rete».

Tale definizione consente di qualificare il PUD come un piano elaborato per il settore della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli che determina l'uso di piccole aree a livello locale.

In base alla norma impugnata, nel caso in cui il PUD non comporti «ulteriori varianti» ma determini «modifiche non costituenti variante», come definite ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera c), della stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, il medesimo PUD viene automaticamente escluso ai fini della assoggettabilità o sottoposizione a VAS. Ciò accade, ad esempio: a) nel caso di «adeguamenti di limitata entità, imposti da esigenze tecniche, della localizzazione delle infrastrutture, degli spazi e delle opere destinate a servizi pubblici o di interesse generale» (art. 14, comma 7, lettera b, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998); b) in quello della «destinazione a specifiche opere pubbliche o servizi pubblici di aree che il PRG vigente destina ad altra categoria di opere o di servizi pubblici» (art. 14, comma 7, lettera h, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998).

Tali fattispecie rientrano invece nelle previsioni dell'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente: in tali casi il PUD, infatti, è un piano che determina l'uso di piccole aree a livello locale e, inoltre, apporta modifiche minori ai piani urbanistici sovraordinati. La VAS è quindi necessaria ove, all'esito della apposita verifica di assoggettabilità, l'autorità competente valuti che il PUD produca impatti significativi sull'ambiente.

In tale prospettiva gli argomenti della difesa regionale, secondo cui i PUD esentati sarebbero unicamente quelli «il cui contenuto sia identico a quello degli strumenti sovraordinati», non appaiono dirimenti. Infatti, per un verso, la pre-

senza di modifiche non costituenti variante — ma qualificabili come modifiche minori secondo la norma statale — esenterebbe automaticamente il PUD pur non essendo il suo contenuto “identico” a quello degli strumenti sovraordinati. Per altro verso, soprattutto, non si può aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, ma occorre concretamente accertare se questi sono in grado di produrre un impatto significativo sull'ambiente (sentenza n. 197 del 2014).

Tali considerazioni consentono di escludere che la disciplina regionale integri, come invece sostiene la difesa della Regione, un innalzamento della tutela ambientale.

Nemmeno convincente è l'argomento della prospettata simmetria contenutistica tra la norma impugnata e l'art. 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Infatti, ai fini del perseguimento di una ragionevole istanza di semplificazione, quest'ultima norma richiede non solo che lo strumento attuativo non comporti alcuna variante, ma anche che il piano sovraordinato contenga una puntuale serie di prescrizioni che giustificano l'esonero dalla duplicazione della valutazione ambientale.

Deve quindi essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, inserito dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità i PUD che determinino modifiche non costituenti variante del PRG vigente.

2.2.2. La seconda disposizione impugnata, l'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, dispone, sostituendo l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, e in particolare il suo comma 1, in via generale, che: «[l]e varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS».

È utile, anche in questo caso, precisare che, nella disciplina regionale previgente, l'art. 6, comma 4, lettera d), della citata legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2009 escludeva dal campo di applicazione della VAS (solo) «le varianti non sostanziali ai piani regolatori generali comunali e intercomunali, di cui all'articolo 14 della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), che apportano variazioni tese a ridurre eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente».

Si può quindi constatare che la nuova norma impugnata, modificando la precedente impostazione, ha escluso in via generale e astratta dalla disciplina della VAS un'intera categoria di varianti al PRG che invece, in base alla normativa statale, vanno sottoposte alla verifica di assoggettabilità, sulla base del ricordato criterio della produzione di impatti significativi sull'ambiente.

Correttamente, perciò, il ricorrente sostiene che le varianti non sostanziali rientrano tra le modifiche minori ai piani di cui all'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente: la disposizione impugnata determina, anche in questo caso, un'automatica esclusione, non prevista dalla legislazione statale, dalla verifica di assoggettabilità e sottoposizione a VAS.

Non coglie, invece, nel segno la difesa della Regione quando cerca di giustificare la disposizione asserendo che questa riguarda «ipotesi di natura assolutamente “residuale” rispetto a quelle tipizzate»; la giurisprudenza di questa Corte, infatti, ha escluso la legittimità di un criterio selettivo dei piani da sottoporre a VAS basato su «un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità» (sentenza n. 197 del 2014).

Deve quindi essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018

3. Oggetto dell'ultima questione è l'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, che, sostituendo l'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, rubricato «[d]isciplina applicabile nelle zone territoriali di tipo A», è diretto a individuare gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG.

La norma incide sulla disciplina urbanistico-edilizia applicabile nelle zone territoriali di tipo A, ossia nelle «parti del territorio comunale costituite dagli agglomerati che presentano interesse storico, artistico, documentario o ambientale e dai relativi elementi complementari o integrativi» (art. 22, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998) ed elenca gli interventi consentiti in assenza dei suddetti strumenti attuativi e previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, nel caso in cui l'immobile sia tutelato ai sensi delle norme statali o regionali.

Tra quelli elencati nel comma 2 del novellato art. 52, la censura statale si appunta sugli interventi descritti alle lettere a), h), i) e j), «di cui non si rinviene corrispondenza» nell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (d'ora innanzi t.u. edilizia). Tale disposizione statale stabilirebbe «puntualmente» i soli «interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che di restauro e di risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia», consentiti «nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici nonché nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione».

Richiamando la giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni a statuto ordinario, per le quali il suddetto art. 9 è stato qualificato come principio fondamentale, il ricorrente sostiene che con le norme impugnate il legislatore regionale non solo avrebbe ecceduto la sfera di competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica statutariamente prevista, ma soprattutto si sarebbe posto in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», che, «peraltro, rileva in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica».

3.1. La questione non è fondata.

Le norme regionali impugnate riguardano precipuamente la materia urbanistica, sulla quale sussiste, ai sensi dell'art. 2, lettera g), statuto reg. Valle d'Aosta, una competenza primaria regionale, come tale vincolata al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali.

Occorre dunque verificare se e in che misura l'art. 9 t.u. edilizia possa ritenersi integrare un parametro idoneo a vincolare la suddetta potestà legislativa regionale, dal momento che l'Avvocatura generale dello Stato l'ha puntualmente invocato come norma interposta a sostegno sia della violazione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia del mancato rispetto dei vincoli posti alla competenza regionale in materia urbanistica.

Al riguardo va preliminarmente superata l'equivocità della censura: nel caso di specie, infatti, ad assumere rilievo non è il comma 1 dell'art. 9 t.u. edilizia che concerne le aree sprovviste di strumenti urbanistici, ma solo il comma 2 che riguarda, invece, come le norme impugnate, la diversa fattispecie dell'edificazione in porzioni del territorio oggetto di pianificazione generale, ma che, per espressa

determinazione degli stessi strumenti generali, necessitano di piani attuativi e questi siano assenti.

In secondo luogo bisogna chiarire che la censura relativa al contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente non è appropriata, in quanto l'evocata norma interposta non vi è direttamente inerente. Quest'ultima, infatti, è contenuta nel t.u. edilizia e attiene, anche secondo la tradizione storico normativa, alla materia edilizia; non a quella della «tutela dell'ambiente», se non forzandone il carattere di trasversalità, fino a ricomprendervi tutto ciò che materialmente incide sul territorio.

3.2. Il parametro di riferimento rimane, dunque, la sola competenza regionale primaria in materia di urbanistica, rispetto alla quale non tutto il contenuto precettivo delle norme del t.u. edilizia integra principi vincolanti per l'autonomia regionale. L'art. 2, rubricato «Competenze delle regioni e degli enti locali», del suddetto t.u. stabilisce, infatti, che la potestà legislativa concorrente in materia edilizia delle Regioni ordinarie si esercita nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale «desumibili» dalle disposizioni contenute nel medesimo testo unico mentre quella delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano deve essere esercitata «nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Ai fini del presente scrutinio, pertanto, questa Corte deve verificare in che termini le norme impugnate si discostino dal principio desumibile dall'art. 9, comma 2, t.u. edilizia, il quale, per il suo contenuto, per la sua obiettiva natura e per il contesto normativo in cui è inserito, è qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale.

In merito è opportuno precisare che questa Corte ha già individuato, nella sentenza n. 68 del 2018, la specifica finalità perseguita dal suddetto comma 2 dell'art. 9, ravvisandola nell'esigenza di «salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l'ordinato uso del territorio». Nella successiva sentenza n. 245 del 2018, ritenendosi non fondata la questione relativa a una legge della Regione Abruzzo, si è ulteriormente specificato il principio ricavabile dal medesimo comma 2 dell'art. 9, affermando che gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata non implicavano «consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione».

3.3. Si deve allora considerare che le norme oggetto di impugnativa prefigurano limitati interventi funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo A, quindi già edificate e provviste di opere di urbanizzazione; si tratta, peraltro, di interventi espressamente subordinati al rilascio, nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale, del previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Nello specifico, l'intervento consentito dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come novellato dall'art. 17 impugnato, attiene alla «esecuzione di infrastrutture e servizi anche di privati al di sotto del livello naturale del terreno delle aree libere». La stessa norma precisa che si tratta di interventi in aree che sono comunque inedificabili e che non possono conferire volumetria in altre zone. Tale fattispecie era, peraltro, già contenuta nella legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998: la precedente formulazione

richiamava gli interventi nel «sottosuolo», potendosi quindi riscontrare nella novella apportata l'intenzione di chiarire la rilevanza del più preciso riferimento al «livello naturale del terreno», al di sotto del quale gli interventi possono essere consentiti. Inoltre, la delimitazione della tipologia di intervento alle «infrastrutture e servizi» è tale da escludere destinazioni d'uso abitative o che comunque comportino attività umane di tipo continuativo. L'intervento ammesso è, infine, limitato alle specifiche destinazioni indicate e non è tale da comportare nuovo carico antropico né da incidere sulle possibilità edificatorie dell'area libera.

In base alla lettera *h*) del comma 2 dell'art. 52, come novellato dall'art. 17 impugnato, sono consentiti «gli interventi di ampliamento e sopraelevazione degli edifici pubblici, a prescindere dalla classificazione, giustificati dalla necessità di razionalizzare il servizio pubblico presente nell'edificio, o di adeguare l'edificio alla normativa vigente in materia di sicurezza o a norme igienico-sanitarie, previo parere favorevole delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio». Anche tale tipologia di interventi, connotata da una obiettiva razionalità, era già ammessa dalla precedente legislazione della Regione autonoma; le modifiche operate dalla legge regionale impugnata consentono l'esecuzione di tali interventi (prima limitati al «recupero») «a prescindere dalla classificazione» e generalizzano il rinvio alla «normativa vigente» in materia di sicurezza piuttosto che alle «specifiche leggi» nello stesso ambito.

Una ulteriore tipologia oggetto di censura è quella descritta alla lettera *i*) del comma 2 dell'art. 52, sostituito dall'impugnato art. 17, come «la realizzazione di strutture pertinenziali all'edificio principale, secondo i criteri, le modalità e le caratteristiche tipologiche stabilite dalla Giunta regionale, con propria deliberazione». In questi termini la legge regionale impugnata si è limitata a trasporre nell'elenco del comma 2 il contenuto del previgente comma 4-*bis* dello stesso art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, nel quale, tuttavia, le strutture pertinenziali erano definite come «piccole». Pur se la norma rinvia a un provvedimento della Giunta regionale per stabilire criteri, modalità e caratteristiche tipologiche, la nozione di pertinenza porta necessariamente a escludere che l'intervento possa dar vita a un bene avente una consistenza significativa e quindi a una destinazione funzionale autonoma rispetto all'edificio di cui sia pertinenza. La norma, infatti, deve essere interpretata in connessione con l'art. 61, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, che prevede la SCIA edilizia e non il permesso di costruire per la «realizzazione di strutture pertinenziali agli edifici esistenti e di arredi fissi da giardino, come tali privi di funzioni autonome e destinati invece al servizio esclusivo degli edifici predetti, o di loro parti, i quali non comportino carico urbanistico alcuno, non determinino aggravio sulle opere di urbanizzazione e presentino piccole dimensioni». In tale caso, il comma 3 dell'art. 52 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, stabilisce che le «disposizioni di cui al comma 2, lettera *i*), prevalgono sulle norme dei PRG e le sostituiscono», aggiungendo che i Comuni, attraverso le procedure di approvazione delle varianti al PRG, «possono individuare le zone o le sottozone in cui, per particolari motivi di ordine paesaggistico, non è ammessa la realizzazione delle strutture pertinenziali di cui al medesimo comma 2, lettera *i*)».

L'ultima tipologia di intervento oggetto di censura è quella descritta alla lettera *j*) del comma 2 dell'art. 52, come novellato dall'art. 17 impugnato, che si riferisce agli «interventi sulle aree libere pertinenziali agli edifici esistenti e relativi a: 1) accessi, pavimentazioni e arredi; 2) muri e recinzioni; 3) parcheggi a raso». Si tratta di interventi accessori di minimo impatto, su aree libere pertinenziali a edifici esistenti, per i quali, fermo il vincolo pertinenziale, la disciplina regionale ammette il regime della SCIA edilizia, ai sensi dell'art. 61, comma 1, lettere *c*) e

i-bis), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, in coerenza con la previsione rinvenibile nell'art. 6, comma 1, lettera *e-ter*), t.u. edilizia.

Non si è quindi in presenza, come conferma l'esame analitico delle disposizioni censurate, di elementi tali da far desumere che, in modo arbitrario o irrazionale, gli interventi consentiti dal legislatore regionale non rispettino il criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo attraverso nuove edificazioni su aree libere. Essi ne rappresentano, piuttosto, un legittimo svolgimento nella direzione di una riqualificazione urbana, funzionale anche a implementarne e adeguarne la dotazione infrastrutturale.

(*Omissis*).

La valutazione ambientale strategica (VAS) e i piani urbanistici di dettaglio (PUD): quella linea sottile tra conformità e compatibilità. A proposito della sentenza della Corte costituzionale n. 118/2019.

SOMMARIO: 1. Il fatto e il quadro normativo in esame. — 2. I principi di prevenzione e di precauzione. — 3. La Valutazione ambientale strategica: dalla conformità della pianificazione territoriale alla compatibilità della pianificazione ambientale. — 4. La sentenza della Corte costituzionale n. 118/2019.

1. *Il fatto e il quadro normativo in esame.*

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 3, 9 e 17 della L.R. Valle d'Aosta 29 marzo 2018, n. 5, *Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale*, sostenendo che tali disposizioni siano in contrasto con l'art. 2, lett. g) della L. cost. n. 4/1948 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), eccedendo dalla competenza attribuita in materia urbanistica, e con l'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

L'art. 3 cit. inserisce l'art. 12 *bis*, nella L.R. Valle d'Aosta n. 11/1998, *Normativa urbanistica e di pianificazione del territorio della Valle d'Aosta*, e al suo c. 4 si afferma che “i piani urbanistici di dettaglio interessanti aree già sottoposte a VAS in occasione della predisposizione di strumenti urbanistici sovraordinati, qualora non comportino ulteriori varianti al PRG vigente, non sono sottoposti né a VAS né alla verifica di assoggettabilità. Negli altri casi, la VAS e la verifica di assoggettabilità dei piani urbanistici di dettaglio sono comunque limitate agli aspetti che non siano già stati oggetto di valutazione nelle procedure effettuate sulle varianti al PRG”. L'articolo impugnato, pertanto, consentirebbe di escludere la verifica di assoggettabilità a VAS per i piani urbanistici di dettaglio (PUD) che non comportino “ulteriori varianti al PRG vigente”, ma che determinino l'uso di piccole aree a livello locale e che possano contenere modifiche minori ai piani sovraordinati. L'art. 9 cit. sostituisce l'art. 16 della L.R. Valle d'Aosta n. 11/1998 e al c. 1 afferma che “le varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS”, e l'art. 17 cit. sostituisce l'art. 52 della medesima legge il quale è diretto ad individuare gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG. Secondo il ricorrente, gli articoli oggetto della q.l.c. non avrebbero rispettato la sfera di competenza esclusiva in materia urbanistica prevista dallo Statuto della Regione Valle d'Aosta e si porrebbero in contrasto con la normativa statale in materia di *tutela dell'ambiente*, di competenza esclusiva statale, art. 117, c. 2, lett. s), Cost., e rilevante per delimitare la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica, la quale deve comunque “svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”.

L'esame del fatto e la lettura delle memorie delle parti pone in evidenza la criticità del tema generale nel quale si colloca il caso specifico in esame. Il Presidente del Consiglio dei Ministri contesta che la legge regionale impugnata abbia introdotto un criterio *automatico* di catalogazione degli interventi che esclude l'apprezzamento dell'incidenza ambientale anche nei riguardi di interventi di minima entità, escludendo una previa valutazione discrezionale a tutela dell'ambiente e riducendo il livello di tutela previsto dalla normativa statale. Pertanto, la semplificazione viene intesa come un fine e non come uno strumento e che deve passare necessariamente da un potere discrezionale che si esplica caso per caso, e quindi non automaticamente, mediante un bilanciamento di interessi nel quale è doveroso verificare la *compatibilità* di tutti gli effetti di una pianificazione sul bene ambiente e non la mera *conformità*.

Allo stesso tempo, la regione mediante le norme oggetto del giudizio di costituzionalità si inserisce in quella tendenza legislativa, rafforzata dalla l. n. 124/2015, la cd. Legge Madia, che vede negli automatismi e nella semplificazione come fine una esigenza di economia procedimentale connessa al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.. Da ciò discende, secondo l'orientamento della Regione Valle d'Aosta, che i piani di dettaglio siano esentati dallo svolgimento della procedura di VAS e di verifica di assoggettabilità a fronte di prescrizioni di dettaglio sostanzialmente riproduttive di quelle contenute nello strumento sovraordinato (1). La Corte costituzionale, con la sentenza n. 118/2019, non condivide la scelta legislativa della Regione Valle d'Aosta, ma prima di esaminarne le considerazioni in diritto pare opportuno fare riferimento, se pur brevemente, ai principi che fanno da guida alle argomentazioni del giudice delle leggi.

2. I principi di prevenzione e di precauzione.

I principi di prevenzione e quello di precauzione, il primo obiettivo dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente, il secondo mezzo per raggiungere il fine (2) — disciplinati in

(1) A sostegno delle proprie argomentazioni, la difesa della Regione Valle d'Aosta cita Corte cost., 17 gennaio 2019, n. 7, in *Foro it.*, 2019, 3, I, 707; Id., 13 marzo 2014, n. 46, in questa *Rivista*, 2014, 2, I, 215.

(2) R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in questa *Rivista*, 2012, 76, considera la precauzione e la prevenzione una mera endiadi. L'A. afferma altresì che "è il principio di prevenzione a costituire la stella polare di ogni seria politica di tutela dell'ambiente. Sotto questo riguardo, anzi, il fine oggettivo della prevenzione è, per così dire, *in re ipsa*, allorché si decide di sottoporre ad un certo ordine programmato, ed entro una cornice temporale prestabilita, l'evoluzione di un intero comparto o settore d'attività umane (...). La prevenzione caratterizza la politica di tutela, mentre la precauzione ne sarebbe una modalità operativa". Di avviso contrario G. CORSO, *La valutazione del rischio*, in G. Rossi, a cura di, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2018, 169, il quale afferma che il principio di precauzione in ragione della sua indeterminatezza viene invocato dalle amministrazioni per operare decisioni conservative, ma l'ambito di applicazione del principio con quello delle politiche in materia ambientale attiene al piano delle scelte normative e non a quello dell'azione amministrativa. Chi amministra non può aggiungere cautele a quelle stabilite dal legislatore, ma si deve limitare ad applicare le precauzioni previste dalle norme, altrimenti tale principio diverrebbe fonte inesauribile di poteri impliciti svincolato dal principio di legalità.

F. FONDERICO, *Rischio e precauzione nel nuovo procedimento di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 420, il quale osserva che precauzione e prevenzione sono principi complementari, il primo si caratterizza per una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche previste, una tutela dunque che non impone un monitoraggio dell'attività da farsi al fine di prevenire i danni, ma esige di verificare preventivamente che l'attività non danneggi l'uomo e l'ambiente.

È opportuno ricordare come il principio di precauzione sia stato inserito tra i principi europei solo a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, affiancando gli altri principi che erano già presenti nell'Atto Unico Europeo del 1986 e ancora prima nei primi programmi comunitari dell'azione ambientale.

In giurisprudenza, v. Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21, in questa *Rivista*, 2013, 5, I, 835, che ha delineato la differenza tra i due principi, individuandola nella piena certezza circa la pericolosità per l'ambiente, presente in caso di prevenzione e assente in caso di precauzione.

primo luogo dall'art. 191 TFUE (3) e dall'art. 301 del d.lgs. n. 152/2006 e argomentati da una costante giurisprudenza europea, costituzionale e amministrativa (4) — sono principi cardine della materia ambientale e impongono un'azione procedimentale autorizzatoria per effettuare valutazioni tecniche preventive. Ne sono un tipico esempio i procedimenti di VIA, di VAS e di AIA (5) e li troviamo influenzare e permeare molteplici attività che comportano lo sfruttamento del territorio, compresa la realizzazione di lavori e di opere pubbliche e la programmazione economica (6). Tale obiettivo è necessario da una parte per scongiurare più gravose pretese risarcitorie successive alla realizzazione di un danno all'ambiente e dall'altra per la frequente impossibilità di riparare danni all'ambiente che spesso assumono il carattere della irreversibilità. Alla base dell'approccio precauzionale vi è, come sottolineato in dottrina, l'idea di fondo secondo la quale l'avanzato sviluppo tecnologico e scientifico (7) tende a incrinare le certezze della comunità scientifica che prende consapevolezza delle possibili ricadute di ogni decisione (8). Quindi la prevenzione e la precauzione devono essere parte integrante di tutti i procedimenti decisionali ambientali e fulcro dell'attività istruttoria procedimentale (9), la quale, al fine di definire in anticipo se una determinata attività sia pericolosa o meno per l'ambiente, deve completare con i dati tecno-scientifici la fisiologica e inevitabile lacuna di una norma giuridica che non può seguire l'evoluzione scientifica che caratterizza la materia ambientale (10). In questo modo, il principio di precauzione condiziona e per così dire preserva quello di prevenzione, guidando l'azione amministrativa in assenza di certezze scientifiche e quindi analizzando i rischi dell'azione amministrativa ambientale (11). Il *rischio* (12) è “la probabilità

(3) Il principio di precauzione è richiamato anche dall'art. 11 TFUE sull'integrazione dell'ambiente in ogni politica comunitaria, dagli artt. 4 lett. i) e 168 TFUE sulla protezione della salute e dagli artt. 169 nn. 1 e 2 TFUE in riferimento alla protezione dei consumatori.

(4) La giurisprudenza è ampia su tale principio. *Ex multis*, v. Corte di Giustizia UE, 4 maggio 2016, in causa C-477/14; Corte cost., 22 maggio 2013, n. 93, in *Giur. cost.*, 2013, 3, 1592; Cons. Stato, Sez. IV, 31 agosto 2016, n. 3767, in questa *Rivista*, 2016, 5, I, 825; TAR Liguria, Sez. I, 29 settembre 2016, n. 956.

(5) Cfr. R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO, a cura di, *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, 2018, *passim*; A. BARONE, *Dopo la V.I.A.: la sicurezza 'sostenibile' del d.lgs. n. 104/2017*, in questa *Rivista*, 2018, 5, II, 291 ss.

(6) L'analisi approfondita di questi temi esula dall'oggetto e dai fini del lavoro e quindi si rinvia a R. DIPACE, *La logica della prevenzione*, in *Impatto ambientale e bilanciamenti di interessi*, cit., 275 e dottrina e giurisprudenza ivi citata.

(7) Lo sviluppo tecnologico è centrale anche nel *Pacte mondiale pour l'environnement*, approvato a Parigi il 17 giugno 2017, al cui art. 13 si afferma che “*Le Parties doivent promouvoir, dans toute la mesure de leur moyens, l'amélioration des connaissances scientifique sur le écosystèmes et sur l'impact des activités humaines. Elles doivent coopérer en échangeant des connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques respectueuses de l'environnement, y compris des techniques novatrices*”.

(8) In questi termini, M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dell'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Il diritto dell'emergenza*, Milano, 2006, 147. Così anche A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, 16, il quale afferma che “la scienza fallisce nel fornire le certezze sul modo di affrontare i rischi da essa stessa generati”.

(9) S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi a tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 1522, afferma in modo del tutto condivisibile e di stretta attinenza con gli obiettivi di questo lavoro che “sia il principio di prevenzione che il principio di precauzione incidono sulle modalità con le quali si attuano alcuni istituti fondamentali del procedimento amministrativo, quali l'istruttoria e la motivazione, nonché sulle modalità con le quali si svolgono i procedimenti autorizzatori, ispirati tendenzialmente al principio di infungibilità delle autorizzazioni ambientali e della temporaneità delle autorizzazioni, strutturalmente destinate ad essere revisionate e monitorate nei loro effetti”.

(10) A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, cit., 3 ss.; allo stesso modo si esprime G.D. COMPORTI, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 217 ss.; I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *www.giustamm.it*, 2011, 3.

(11) Una delle prime pronunce ad ammettere l'applicazione del principio di precauzione in presenza di un rischio e quindi in assenza di una certezza scientifica è stata Cass. civ., Sez. III, 27 luglio 2000, n. 9893, in *www.ambientediritto.it*.

(12) Il *rischio* è stato ritenuto inevitabile da N. LUHMANN, *Sistema sociali*, Bologna, 1990, 95, il quale afferma che “possiamo scegliere se correre questo o quel rischio o addirittura di non scegliere, ma non possiamo sottrarci al rischio in quanto tale”. In questi termini, v. P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, Napoli, 2013, 4.

che un effetto negativo colpisca un essere umano o l'ambiente per effetto dell'esposizione ad un pericolo, che può essere biologico, fisico o chimico, mentre l'incertezza è una situazione di dubbio circa l'affidabilità, l'accuratezza o la rilevanza di una informazione" (13). In dottrina, è stato osservato che "il principio di precauzione presiede alla gestione del rischio e alla sua prevenzione, mediante l'anticipazione della tutela: i rischi endogeni determinano una obbligazione che non tollera ignoranza né valorizza l'incertezza (14). Ciò presuppone un'analisi economica dell'esercizio delle attività probabilmente o potenzialmente pericolose (15), in un quadro in cui le conseguenze dannose oscillano da un valore pari a zero sino all'infinito, oltre un approccio che tenga conto di tutti i risvolti tecnico-scientifici del problema in esame. Il confronto — e la comparazione — fra i costi e i benefici costituisce, dunque, un imprescindibile presupposto, alla base delle misure prescelte, in conformità ad un determinato livello di protezione". La considerazione della necessità di un'analisi dei costi e dei benefici a sostegno del principio di precauzione induce anche ad affermare l'esistenza di un forte intreccio tra tutti i principi generali in materia ambientale, europei e nazionali, dal momento che l'analisi dei rischi

Cfr. U. BECK, *La società del rischio*, Torino, 2003; ID., *Un mondo a rischio*, Torino, 2003.

In giurisprudenza, v. Cass. civile, Sez. Un., 10 aprile 2019, n. 10018, in *Giust. civ. Mass.*, 2019, afferma che "in tema di autorizzazione alla realizzazione di un impianto idroelettrico, il 'deflusso minimo vitale' (DMV), di cui all'art. 7 del d.m. 28 luglio 2004, contenente le linee-guida del Ministero dell'Ambiente in forza del d.lgs. n. 152/2006 ed in attuazione della direttiva 2000/60/CE, costituisce un parametro complesso e variabile in relazione a ciascun corso d'acqua a seconda dei suoi diversi tratti, funzionalizzato anzitutto alla tutela della qualità del corpo idrico, oltre che strumento fondamentale per la disciplina delle concessioni di derivazione e di scarico delle acque, sicché dette linee-guida — vincolanti per le Autorità di bacino in quanto, pur contenute in una fonte secondaria atipica, hanno carattere regolamentare — non esauriscono la discrezionalità in fase esecutiva delle P.A. ai fini della determinazione del DMV, potendo essere fissati criteri più rigorosi ove resi necessari dall'esigenza di più elevata tutela della qualità del corpo idrico, siccome imposti dal generale 'principio di precauzione' (art. 191 TFUE) e dalla correlativa disciplina sovranazionale e nazionale"; Corte Giustizia UE, Sez. X, 28 marzo 2019, n. 487, in *Guida al diritto*, 2019, 17, 22; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 7 gennaio 2019, n. 15, *Foro amm.*, 2019, 1, 101.

Sul principio di prevenzione, Cons. Stato, Sez. V, 2 aprile 2019, n. 2176, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si afferma che "per poter agire contro provvedimenti di approvazione di progetti di opere ed impianti che, dal punto di vista ambientale, urbanistico e paesaggistico, risultino potenzialmente impattanti sul territorio, non è necessaria una dimostrazione puntuale della concreta dannosità dell'impianto che, non essendo ancora realizzato si tradurrebbe in una prova di carattere diabolico, essendo sufficiente la mera prospettiva plausibile delle ripercussioni negative".

(13) Sul principio di precauzione, nell'ampia bibliografia, si rinvia a B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 194, e bibliografia e giurisprudenza ivi citata; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, *passim*; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018, *passim*; G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., 164; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA, M.A. SANDULLI, Milano, 2014, I, 166; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, *passim*; ID., *Il principio di precauzione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 413 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *Tutela dell'ambiente*, Torino, 2005, 19; M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in questa *Rivista*, 2000, II, 3 ss.; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 60; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto comunitario e internazionale*, Padova, 2004.

Per una definizione comunitaria di precauzione, v. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, 2 febbraio 2002, COM (2000).

Per una ricostruzione giurisprudenziale del principio di precauzione, si rinvia a M.V. LUMETTI, *Il principio di precauzione nella legislazione, nella giurisprudenza e nelle recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *www.giustamm.it*, 2006, 42; G. MONACO, *Dal Consiglio di Stato quasi un decalogo sul principio di precauzione*, in *Urb. e app.*, 2014, 554.

(14) TAR Umbria, Sez. I, 14 dicembre 2018, n. 680, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si afferma che "il principio di precauzione, di derivazione comunitaria, impone che quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi"; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 26 novembre 2018, n. 11460, in *Foro amm.*, 2018, 11, 2036.

(15) M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente, sviluppo economico e infrastrutture: un difficile ma necessario contemperamento*, cit., considera anche che ecologia e economia abbiano persino la stessa radice linguistica; negli stessi termini, G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, cit., 174.

di un'azione amministrativa richiede pur sempre un'attività procedimentale che garantisca la più ampia partecipazione procedimentale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, sia verticale sia orizzontale, e di leale collaborazione, ma anche secondo i criteri di proporzionalità, di coerenza, di ragionevolezza e di adeguatezza, in un quadro complessivo di sviluppo sostenibile; e tale 'intreccio' di principi aiuta anche a superare o quantomeno a compensare l'instabilità e il possibile effetto paralizzante del solo principio di precauzione (16), il quale se non adeguatamente bilanciato con altri principi potrebbe da solo essere oggetto di strumentalizzazioni politiche (17), e basti pensare al complesso tema della disciplina delle discariche, ovvero potrebbe essere alla base di qualunque 'paura decisionale' che di certo non aiutano la semplificazione come mezzo e la tutela dell'interesse ambientale come obiettivo, anzi creano nuovi rischi sostitutivi prodotti da scelte fin troppo precauzionali di cui bisogna tenere conto. Anche perché il principio di precauzione è costantemente inserito in norme giuridiche che al contempo tuttavia non ne definiscono il contenuto concreto e i limiti. Diventa, pertanto, nevralgico proprio il procedimento amministrativo, la sua istruttoria e la motivazione del provvedimento finale (18), come mezzo per individuare — di volta in volta e secondo il principio di proporzionalità (19) e di ragionevolezza (20) — i limiti entro i quali deve operare il principio di precauzione, e quindi quello annesso di prevenzione, e per definire il limite della

(16) Sul punto v. il fondamentale contributo di F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, cit., 10.

(17) In questi termini si esprime R. SUSTEIN, *Il diritto alla paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010, 27 ss., il quale osserva che spesso assistiamo alla strumentalizzazione del principio di precauzione, spesso invocato per delle finalità politiche anche in assenza di prove certe di pericolosità e senza tener conto degli effetti secondari perniciosi o della violazione dei principi democratici.

(18) Osserva B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, cit., 200 ss., che "il principio di precauzione si traduce non tanto in una regola *per decidere*, ma in una regola di *procedere*, che determina la necessaria scissione della procedura in due fasi distinte e connesse, la fase di accertamento del rischio (*risk assessment*), connotata da una valutazione tecnico-scientifica e la conseguente fase di gestione politica dello stesso (*risk management*) (...). Il contemperato operato dall'amministrazione deve poi trovare una sua esplicitazione nella motivazione del provvedimento, in cui l'autorità decidente assume su di sé la scelta in ordine alle diverse alternative: in essa va riconosciuto il percorso logico che, alla luce degli elementi scientifici raccolti e del grado accettabile di rischio, ha condotto ad una misura di gestione del rischio stesso". Ancora in questi termini, R. TITOMANLIO, cit., 228, il quale afferma che "emerge l'importanza della predisposizione di adeguate garanzie procedimentali (e conseguentemente assumono rilievo le posizioni di quanti pongono l'accento sulle garanzie del procedimento amministrativo e sui requisiti organizzativi della pubblica amministrazione), oltre alla centralità della motivazione del provvedimento, quale sede privilegiata per l'emersione delle valutazioni compiute dall'amministrazione in merito alle diverse alternative prese in considerazione, dei vantaggi e degli oneri che ciascuna soluzione avrebbe comportato, e dell'*iter* logico argomentativo che è stato seguito per giungere alla decisione finale".

(19) Sul principio di proporzionalità, si rinvia a D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998, *passim*; ID., *Il principio di proporzionalità*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 389 ss.; ID., *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 151 ss.; ID., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Principi*, cit., 69 ss.; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

(20) V. FANTI, *Dimensione della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, cit., 183, mette in relazione il principio di precauzione e quello di proporzionalità. Cfr., inoltre, S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2010, 53; F. ASTONE, *Il principio di ragionevolezza*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 371 ss.; A. SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del provato nell'analisi giurisprudenziale*, Padova, 2009, 191 ss..

È la stessa Comunicazione della Commissione europea a mettere in relazione i due principi.

Così, in giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6520, www.giustizia-amministrativa.it; TAR Toscana, Sez. II, 20 marzo 2014, n. 107, *ivi*, secondo il quale "l'applicazione del principio di precauzione va contemperato con quello di proporzionalità dell'azione amministrativa e non può spingersi fino al punto di escludere la possibilità di realizzare qualsivoglia insediamento produttivo quando gli studi e gli approfondimenti condotti consentono di escludere nei limiti in cui può giungere la conoscenza scientifica del momento rischi per la salute delle persone e per l'ambiente l'invocato principio di precauzione presuppone la dedizione di validi elementi idonei a contrastare ragionevolmente l'insediamento energetico; diversamente si verrebbe a paralizzare ogni utile iniziativa, quale un impianto per la produzione di energia elettrica con fonti rinnovabili sulla base di generiche previsioni di rischio generato dal cosiddetto effetto Nimby.

oggettiva evitabilità del danno (21), perché solo l'amministrazione può bilanciare la tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte e gli effetti delle proprie decisioni. Se si realizza tutto ciò, inserito adeguatamente in un sistema di principi e garanzie procedurali anche come tutela nei confronti del rischio di un eccesso di potere attribuito all'amministrazione (22), il principio di precauzione conduce ad una necessaria preminenza della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente sugli interessi economici coinvolti, in modo da evitare rischi potenziali per i valori suddetti (23) ed è di sicura applicazione quando sussistono incertezze sull'esistenza o sulla portata dei rischi per la salute delle persone. In questo caso, le amministrazioni dovranno prendere provvedimenti di tutela in presenza di un *fumus*, inteso come probabilità ragionevole e non solo come mera potenzialità (24), senza dover quindi attendere che la gravità dei rischi sia pienamente dimostrata. Nel caso in cui la valutazione scientifica non consenta di stabilire con sufficiente certezza l'esistenza del rischio, o, allo stesso tempo, si presenti inconcludente o incerta, la scelta di ricorrere o meno al principio di precauzione dipende dal livello di protezione scelto dall'autorità competente nell'esercizio del suo potere discrezionale. Tale scelta deve essere conforme al principio della preminenza della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente sugli interessi economici, nonché come si diceva ai principi di proporzionalità, di ragionevolezza e di non discriminazione (25). Il principio di proporzionalità diventa dunque parametro per individuare le priorità nell'applicazione del principio di precauzione e, come affermato in dottrina (26), costituisce *misura e ritmo* della precauzione. Misura perché ogni applicazione del principio di precauzione deve essere pertinente, equilibrata motivata, coerente con quanto imposto in situazioni analoghe (27); mentre ne costituisce il ritmo perché i principi di proporzionalità, di adeguatezza e di gradualità devono ritenersi applicabili anche alle misure cautelari reali e quindi anche per tarare nel tempo le cautele da adottare al fine di evitare un'esasperata compressione del diritto di proprietà e di libera iniziativa economica (28).

La codificazione del principio di precauzione, tra diritto internazionale, diritto europeo e diritto nazionale con il d.lgs. n. 152/2006 (29), mentre l'ordinamento francese lo ha persino

(21) Su questo tema rimane sempre fondamentale il contributo di P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano 1961, *passim*.

(22) Sul punto sono sempre valide le considerazioni di M.S. GIANNINI, *Sulla tipicità degli atti amministrativi*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, 319 ss., il quale osserva che "l'amministrazione non ha per nessun fine poteri naturali per imporre limitazioni alla libertà neppure quando sia in gioco la salute pubblica di fronte a pericoli comprovati (...) accettare il contrario significherebbe ritornare a concezioni di stato di polizia incompatibili con il principio di legalità amministrativa".

(23) Cons. Stato, Sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605, in *Foro amm.*, 2015, 411; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 11 marzo 2015, n. 1504, *ivi*.

(24) F. DE LEONARDIS, *Tra precauzione e ragionevolezza*, in *www.federalismi.it*, 20016, 21.

Per i diversi orientamenti a favore della cd. *versione verde* del principio o della cd. *versione minimale* del principio si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, cit..

(25) Cfr. Tribunale I grado CE, 26 novembre 2002, n. 74, *Artegoda*; Cons. Stato, Sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1462; Corte cost., 3 novembre 2005, n. 406; TAR Toscana, Firenze, Sez. II, 5 ottobre 2006, n. 4259; Corte di Giustizia CE, sez. II, 10 gennaio 2006, n. 98; Id., Sez. III, 12 gennaio 2006, n. 504; Corte di Giustizia UE, 2 maggio 1998, causa C-157/96; CEDU, Sez. I, 5 dicembre 2013, in *Gior. dir. amm.*, 2014, 586.

(26) Cfr. L. BUTTI, *L'utilizzo della scienza nel diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 2, 154 s..

(27) V. TAR Lombardia, Brescia, 13 febbraio 2013, n. 207.

(28) V. Cass. pen., 24 aprile 2013, n. 18603, in *Diritto e Giustizia online*, 2013, 29 aprile 2013.

(29) Il Codice dell'ambiente, all'art. 301 e a differenza degli altri principi, dà una definizione del principio di precauzione, stabilendo che "in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione" e che "l'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva".

Nell'ordinamento italiano, il principio di precauzione ha trovato applicazione, a titolo meramente esemplificativo, all'art. 107 del Codice del consumo approvato con il d.lgs. n. 206/2005, all'Allegato IV del d.lgs. n. 59/2005 in tema di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, nella l. 22 febbraio 2001, n. 36, in materia di inquinamento elettromagnetico, e nella l. 15 dicembre 2004, n. 308, finalizzata al riordino, al coordinamento e all'integrazione di gran parte delle norme vigenti in materia ambientale. Così, è stato inserito espressamente nel Codice dell'ambiente, oltre che nelle diverse discipline di settore regolate dal Codice, all'art. 3 *ter*, mentre all'art. 3 *bis*, tale principio e gli altri indicati negli articoli successivi vengono definiti come principi generali in tema di tutela dell'ambiente. Il Codice dell'ambiente richiama ripetutamente il principio

inserito all'art. 5 della Costituzione (30), si è inserita proprio in questo problematico rapporto tra la tutela dell'ambiente da una parte e la tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti dall'altra, tra rischi reali e rischi sostitutivi generati da un eccesso di precauzione. Si delinea un approccio del tutto nuovo nella sua politica di tutela, sottolineando l'efficacia di un'azione ambientale preventiva rispetto ad una tutela ambientale *ex post* incapace di ripristinare i beni ambientali deteriorati, ma considerata legittima, come sostenuto da una giurisprudenza pacifica nazionale ed europea, se ragionevole e supportata da una doverosità istruttoria e da una motivazione idonea a dimostrare l'idoneità della misura rispetto al fine perseguito (31) e a garantire un controllo generale dei cittadini

di precauzione. Già l'art. 2 della l. n. 308 del 2004 cit. aveva inserito tra i *Principi e i criteri direttivi generali* l'obbligo per tutti i decreti di settore di attuare "l'affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e di riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio 'chi inquina paga'. Da ultimo, il d.lgs. n. 4/2008 ha aggiunto nella *Parte prima* dedicata all'ambito di applicazione, alle finalità e ai principi del Codice, l'art. 3 *ter*, con una sua esplicita previsione e dei suoi immediati corollari, quali il principio dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria, alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché il principio comunitario del "chi inquina paga", come principi informativi della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi e del patrimonio culturale. Nell'ambito del Codice, il principio di precauzione, oltre che nella *Parte seconda* in tema di valutazione di impatto ambientale, per la quale si rinvia alla trattazione del presente commentario, è previsto esplicitamente nelle disposizioni della *Parte quarta* riguardanti i rifiuti, all'art. 178, in cui si afferma che "la gestione dei rifiuti (...) deve conformarsi ai principi di precauzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario 'chi inquina paga'". Così, il principio in esame trova espressa citazione, come detto, all'art. 301 del Codice, in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, dedicato all' *Attuazione del principio di precauzione*. Il c. 1 prevede che "in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174, par. 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, pur se non vi sia certezza scientifica in ordine all'effettività del rischio, deve essere assicurato un alto livello di protezione". Il successivo art. 307, inoltre, precisa che "le decisioni che impongono misure di precauzione (...) siano motivate e "comunicate senza indugio all'operatore interessato con indicazione dei mezzi di ricorso di cui dispone e dei termini relativi". In riferimento agli inevitabili costi dell'attività di precauzione, l'art. 308 del Codice prevede che il Ministro "recupera, anche attraverso garanzie reali o fidejussorie bancarie a primo rischio assoluto, dall'operatore che ha causato l'imminente minaccia di danno, i costi sostenuti dallo Stato in relazione alle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino". L'art. 309 prevede che le regioni e gli enti locali, nonché le persone fisiche e giuridiche titolari di un "interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di prevenzione" di proporre denunce e osservazioni inerenti a qualsiasi caso di danno ambientale o di imminente minaccia di danno ambientale, per chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente. Infine, l'art. 310 legittima i soggetti sopra citati "ad agire secondo i principi generali per (...) il risarcimento del danno subito, a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale".

(30) Il principio è stato inserito nella Costituzione francese nel 2004 e stabilisce che "*lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertain en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques encourus*".

Il principio di prevenzione e quello di precauzione sono previsti dagli artt. 5 e 6 del *Pacte mondial pour l'environnement*, presentato a Parigi il 24 giugno 2017.

All'art. 5, *Prévention*, si afferma che "*Les mesures nécessaires doivent être prises pour prévenir les atteintes à l'environnement. Les Parties ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement sur le territoire d'autres Parties ou dans les zones ne relevant d'aucune juridiction nationale. Elles prennent les mesures nécessaires pour qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement soit réalisée avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre un projet, une activité, un plan ou un programme susceptible d'avoir une incidence négative significative sur l'environnement. En particulier, les Etats doivent garder sous surveillance les effets de tout projet, activité, plan ou programmation ci-dessus qu'ils autorisent ou entreprennent, au regard de leur obligation de diligence*".

All'art. 6, *Précaution*, si afferma che "*En cas de risque de dommage graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir la dégradation de l'environnement*".

Nella dottrina francese si rinvia ai rilievi di J. MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'environnement*, Parigi, 2010, 9 ss..

(31) In questi termini, v. Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 44, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Id., 3 giugno 2002, n. 3098, in questa *Rivista*, 2003, 168 ss..

sull'operato delle amministrazioni che proprio in materia ambientale trova la sua massima espressione (32). Solo un'istruttoria più ampia possibile, pur nel rispetto del principio di non aggravamento del procedimento, art. 1, c. 2, l. n. 241/1990 (33), saprà ponderare tutti i rischi connessi alle varie opzioni di comportamento e individuerà le misure adeguate a perseguire il fine pubblico nella maniera più proporzionata e prudente (34).

3. *La Valutazione ambientale strategica: dalla conformità della pianificazione territoriale alla compatibilità della pianificazione ambientale.*

La *Valutazione ambientale strategica* (35), come anticipato disciplinata dal d.lgs. n. 152/2006 che a sua volta ha recepito la direttiva 2001/42/CE, nell'ambito della pianificazione territoriale che qui rileva, ha il ruolo di garantire un equilibrio di interessi ed è strumento di attuazione dei principi di prevenzione, di precauzione e dello sviluppo sostenibile. La realizzazione di tali principi europei in materia ambientale richiede un bilanciamento continuo di interessi in grado di seguire lo sviluppo continuo delle migliori tecnologie da applicare alla tutela dell'interesse ambientale. In questo quadro si colloca la VAS nei riguardi della pianificazione territoriale, con la quale, come si dirà sostenuto anche dalla Corte costituzionale con la sentenza in esame, si passa dalla *conformità* del piano urbanistico rispetto a disposizioni contenute in altri piani di settore ovvero di un piano rispetto ad un altro, alla *compatibilità* di tutti gli interessi coinvolti dalle pianificazioni. La VAS, quindi, valuta la compatibilità di un piano *in fieri* e verifica che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia coerente con una protezione ottimale dell'ambiente nelle sue sfaccettature effettuando un

Anche la CEDU, Sez. I, 5 dicembre 2005, cit., ha sostenuto che dal principio di precauzione deriva l'obbligo delle autorità pubbliche di ampliare l'istruttoria ed informare adeguatamente i soggetti esposti ai rischi scientificamente incerti.

Così in dottrina, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, cit., 417, il quale osserva in modo del tutto condivisibile che il principio di precauzione "nel vincolare chiaramente le decisioni amministrative precauzionali sotto il profilo procedimentale, impone all'amministrazione precisi doveri istruttori (prima di prendere una decisione in materia ambientale deve tenere presenti i quattro insiemi di dati menzionati) e si allinea con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000, che costituisce tra i vari documenti sinora pubblicati, quello più rilevante sul principio di precauzione".

(32) Sul tema v. A. ROMANO TASSONE, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, 269 ss..

(33) Su tale principio si rinvia all'analisi di F. MANGANARO, *Il principio di non aggravamento del procedimento*, in M.A. SANDULLI, *Codice*, cit., 261 ss., e dottrina e giurisprudenza *ivi* citata.

(34) V. Corte di Giustizia UE, Sez. IV, 8 settembre 2011, in causa C-58/10 e C-68/10, in cui si afferma che "le misure di tutela adottate in forza dell'art. 34 del Regolamento n. 1829/2003 sulla coltivazione non possono essere validamente supportate da un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. Al contrario, siffatte misure di tutela, nonostante il loro carattere provvisorio e ancorché esse rivestano un carattere preventivo, possono essere adottate solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie che dimostrino che tali misure sono necessarie".

Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2094, cit., afferma che il contemperamento tra il principio di precauzione con quello di proporzionalità consente di pervenire ad un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco, compresi quelli relativi alla libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi fissati dal Trattato UE.

Così R. FERRARA, *Precauzione inutile*, cit., 77; S. PUDDU, *Amministrazione precauzionale e principio di proporzionalità*, in *Dir. e proc. amm.*, 2015, 4.

(35) In questa sede non verranno trattati i profili generali della VAS per i quali si rinvia, *ex multis*, a S. GRASSI, *Procedimenti ambientali*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, 2018, 1522 e dottrina e giurisprudenza *ivi* indicata; F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERARRA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, 403; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Quaderni di questa Rivista*, 2014, 202; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2014, *passim*; E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE, a cura di, *Codice commentato di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 189; A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/2010*, in questa *Rivista*, 2011, 2-3, 104; E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in questa *Rivista*, 2008, 10; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005, *passim*.

esame caso per caso (36). Infatti, “la fase di valutazione è effettuata anteriormente all’approvazione del piano o del programma, ovvero all’avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull’ambiente derivanti dall’attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione” (art. 11, c. 3, d.lgs. n. 152/2006); inoltre, il procedimento di VAS si conclude con un parere motivato corredato di eventuali osservazioni e condizioni espresso dall’autorità competente sulla base dell’istruttoria svolta e dagli esiti delle consultazioni (art. 5, c. 1, lett. *m ter*, d.lgs. n. 152/2006); infine, ai sensi dell’art. 15, c. 2, “l’Autorità procedente, in collaborazione con l’autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o del programma per l’approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato di cui al c. 1 e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere, alle opportune revisioni del piani o programma”. Dunque, per effetto della VAS nessun piano potrà omettere la valutazione degli interessi ambientali e proprio in virtù dell’adozione preventiva della VAS rispetto all’adozione di altri piani, si introducono gli interessi ambientali nel bilanciamento discrezionale di interessi propri di altri piani che non necessariamente avrebbero come obiettivo di tutela l’interesse ambientale. Con la VAS l’interesse ambientale diventa a bilanciamento necessario e quindi qualunque forma di esclusione deve passare dal prudente apprezzamento dell’amministrazione, non potendo escludere una VAS a priori e per intere tipologie di piani. Solo in questo modo si dà attuazione ai principi europei a tutela dell’ambiente e solo in questo modo la tutela dell’interesse ambientale diventa il fulcro attorno al quale far ruotare un sistema di pianificazione costituzionalmente orientato e la VAS diventa “l’ombrello sul territorio idoneo a garantire il coordinamento delle esigenze della trasformazione con la tutela dell’ambiente, nelle sue varie sfaccettature” (37).

4. La sentenza della Corte costituzionale n. 118/2019.

Quanto sin qui affermato sui principi di prevenzione e di precauzione e sinteticamente in tema di VAS ci permetterà di comprendere l’argomentazione della Corte costituzionale nella sentenza in esame.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 118/2019, considera fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti degli artt. 3 e 9 della L.R. Valle d’Aosta n. 5/2018 e il punto di partenza è proprio il d.lgs. n. 152/2006.

(36) V. C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l’ambiente come motore della trasformazione*, in questa Rivista, 2016, II, 393 ss..

In tema di VAS, F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Modelli di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, 155, afferma che nella VAS “l’interesse ambientale non è più parametro rispetto al quale valutare la legittimità di una determinazione pubblica (...) che presuppone una ponderazione comparativa dell’interesse ambientale e di tutti gli altri interessi, in modo diverso, coinvolti nella fattispecie concreta. L’interesse ambientale, nell’ambito di tale procedimento, interviene *ex ante* come parametro guida in grado di orientare le strategie di pianificazione e di programmazione, in modo da renderle compatibili con il principio dello sviluppo sostenibile”.

(37) In questi termini, v. C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio*, cit., 421 s.; F. MATTASSOGLIO, *I costi ambientali del costruire: VIA, VAS e AIA*, in M.A. CABIDDU, cit., 118, osserva che “nella fase di formazione del piano, la VAS costituisce quindi il principale se non unico strumento operativo di cui i comuni dispongono per fissare, in corrispondenza ad una gerarchizzazione tra le plurime valenze del territorio, rigidi valori-soglia rispetto alle potenzialità espansive dei piani e soprattutto rispetto al profilo cruciale del consumo del suolo che costituisce il principale tema di fondo nella stagione di passaggio verso piani meno inflattivi proprio in quanto atti a riflettere una piena consapevolezza delle valenze ambientali”.

Sul punto, v. inoltre A. BARTOLINI, *Le pianificazioni differenziate e il diritto mite*, in Quaderni di questa Rivista, 2014, 154, il quale osserva che “l’ordinamento non vuole una prevaricazione di un interesse costituzionalmente forte rispetto ad un altro, ma piuttosto la necessità di un’armonica ponderazione, informata secondo una visione mite del diritto, con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. La gerarchia tra interessi differenziati non è astratta, ma concreta, nel senso che la gerarchia verrà definita di volta in volta a seguito del bilanciamento degli interessi coinvolti nel caso concreto”.

L'art. 6, c. 2, lett. a), del Codice dell'Ambiente prevede una sottoposizione generalizzata a VAS di tutti i piani "che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II *bis*, III e IV, del presente decreto". L'art. 12 dello stesso Codice disciplina un procedimento articolato tra autorità procedente e autorità competente al fine di verificare se il piano possa avere impatti significativi sull'ambiente e tale giudizio rimane necessario anche nelle ipotesi di cui al c. 6 del medesimo articolo, pur limitandosi all'esame "degli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati". Le disposizioni del Codice dell'ambiente, secondo la Corte, configurano un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa della Regione Valle d'Aosta; infatti, se la VAS disciplinata dal Codice dell'ambiente, che a sua volta recepisce la direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia *tutela dell'ambiente*, di competenza esclusiva statale, art. 117, c. 2, lett. s), gli artt. 6 e 12 citati "sono configurabili anche come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza ad un bene comune, quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica del Paese" (38) e ad esse deve attenersi anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di *tutela del paesaggio*, disciplinata dall'art. 2, lett. q) dello Statuto Regione Valle d'Aosta. Tali vincoli vengono contraddetti dalle disposizioni regionali impugnate, le quali, inoltre, hanno trasferito la disciplina della VAS dalla L.R. Valle d'Aosta n. 12/2009, in attuazione delle direttive 2001/42/CE e 2011/92/UE, rispettivamente in tema di VAS e VIA, alla L.R. Valle d'Aosta n. 11/1998, la legge urbanistica regionale, andando ad alterare la natura e le finalità della VAS, attraverso la quale l'ambiente diventa sia fine, sia mezzo. Fine perché la VAS mette in relazione le questioni ambientali e la pianificazione del territorio; mezzo perché attraverso la VAS gli altri valori costituzionalmente rilevanti entrano in relazione con la pianificazione del territorio. L'interesse ambientale diventa così, attraverso la VAS, il punto di intersezione tra interessi diversi e la pianificazione urbanistica e depotenziare la tutela dell'interesse ambientale, mediante l'introduzione di nuovi casi di esclusione della VAS, implica un depotenziamento anche di altri interessi, i quali senza lo strumento ambientale potrebbero avere un'occasione in meno per interagire con il governo del territorio (39). Diventa, inoltre, fondamentale, nell'argomentazione della Corte, la differenza tra il concetto di *conformità* e quello di *compatibilità*. Conforme vuol dire che si adatta, che si accorda, che corrisponde ad un modello predefinito e spesso sovraordinato; compatibile invece presuppone un confronto, un bilanciamento, un accordo e un dialogo. Secondo la Corte, la collocazione della VAS da parte della Regione Valle d'Aosta nella legge urbanistica non tiene conto del fatto che la VAS si sviluppa "secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della *conformità* (del piano urbanistico a disposizioni contenute in altri piani di settore, oppure di un piano rispetto ad un altro), bensì a quelli della *compatibilità*, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente". Rappresenta così un errore di fondo l'aver unito due discipline, sovrapponendone anche i principi, i criteri e le linee guida, che sono diversi tra urbanistica e ambiente, sostituendo le procedure di compatibilità con quelle di conformità, la cui linea di distinzione può essere sottile, ma dirimente nel giudizio di costituzionalità in

(38) Sul punto si rinvia alla costante giurisprudenza costituzionale. V. Corte cost., 14 novembre 2018, n. 198, 2019, in questa Rivista, 1, I, 57; Id., 29 marzo 2013, n. 58, *ivi*, 2013, 4, I, 558; Id., 29 maggio 2009, n. 164, *ivi*, 3, I, 667; Id., 14 novembre 2007, n. 378, *ivi*, 2008, 1, I, 23.

(39) Su tale tema, v. P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, *passim*.

esame. In altri termini, diventa sintomatico di questa non condivisibile impostazione della Regione Valle d'Aosta, l'introduzione di effetti *automatici* di esclusione delle procedure di assoggettabilità e sottoposizione a VAS, mentre si sostiene l'incompatibilità delle semplificazioni automatiche e lineari con la materia ambientale, la quale, proprio in virtù dei principi di prevenzione e di precauzione, in una dinamicità del progresso delle migliori tecniche a tutela dell'ambiente, richiede un necessario bilanciamento degli interessi nell'ambito di una significativa attività discrezionale che spesso dovrà fare delle scelte caso per caso, anche perché la semplificazione deve essere un mezzo e non un fine se si vuole realmente tutelare l'interesse ambientale. Pertanto, si condivide pienamente — e da qui la criticità e l'incompatibilità anche tra l'automatismo del silenzio-assenso di cui all'art. 17 *bis*, l. n. 241/1990 (40), tema che esula dalla presente nota, e l'applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione — l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale secondo i quali tali principi richiedono un rafforzamento degli obblighi istruttori e l'esclusione di automatismi e il vincolo procedimentale relativo all'istruttoria deriva proprio dall'art. 191 TFUE. Il dovere di investigare e di conoscere i fatti appare tanto più penetrante nelle materie in cui vi sia un'incertezza di tipo tecnico-scientifica e il sindacato sull'azione precauzionale si incentra fondamentalmente sull'adempimento di tale vincolo procedimentale. Inoltre, in caso di incertezza sui presupposti tecnico-scientifici viene ad acquisire maggiore importanza l'ampiezza e il contenuto dell'istruttoria, l'analisi del fatto e la sua esternazione attraverso la motivazione rispetto alla sussistenza dell'elemento formale della conformità alla regola normativa: il principio di precauzione assume il ruolo di pre-principio di carattere procedurale che fornisce al giudice un criterio metodologico per effettuare il tradizionale bilanciamento tra beni costituzionalmente protetti (41).

Nel caso in esame, qualora il PUD non comporti ulteriori varianti rispetto al PRG, ma determini modifiche non costituenti variante, come definite dall'art. 14, c. 1, lett. c), L.R. Valle d'Aosta n. 11/1998, il PUD viene automaticamente escluso ai fini dell'assoggettabilità o sottoposizione a VAS, qualora il PGT sia stato già sottoposto a VAS. Tale scelta legislativa, tuttavia, non è condivisa dai giudici della Corte secondo i quali "la presenza di modifiche non costituenti variante, ma qualificabili come modifiche minori secondo la norma statale, esenterebbe automaticamente il PUD pur non essendo il suo contenuto identico a quello degli strumenti sovraordinati. Per altro verso, soprattutto, non si può aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, ma occorre concretamente accertare se questi siano in grado di produrre un

(40) Per un commento all'art. 17 *bis*, l. n. 241/1990, si rinvia a G. MARI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 853 ss.; F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni*, Relazione al Convegno *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli, 2017; R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in www.federalismi.it, 2016; E. SCOTTI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO, a cura di, *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 566 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale*, cit.; M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della l. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche*, cit.; ID., *Postilla editoriale*, cit.; G. SCIULLO, *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in www.aedon.it, 2015, 3.

Sull'art. 17 *bis* si è espresso il Consiglio di Stato, Comm. Spec., parere 13 luglio 2016, n. 1640. Su tale parere, v. C. VITALE, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni: il parere del Consiglio di Stato*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, 1, 95 ss.; P. MARZARO, *Silenzio assenso tra amministrazioni: dimensione e contenuto di una nuova figura di coordinamento orizzontale all'interno della nuova amministrazione disegnata dal Consiglio di Stato*, in www.federalismi.it, 2016, 19, 9 ss., in cui si riflette sull'assenza di richiami nell'ambito del parere del Consiglio di Stato alla necessità di intervenire adeguatamente anche sulla organizzazione della pubblica amministrazione, allo scopo di assicurare l'esercizio espresso delle funzioni. In questi termini, v. F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art 17 bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in www.federalismi.it, 2015, 15, 1 ss.; critico per la mancata differenziazione degli interessi R. FERRARA, *Lo Stato di diritto fa bene all'economia. Alcune note in margine alla cd. legge Madia in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2014, 4.

(41) In questi termini, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit., 322.

impatto significativo sull'ambiente" (42). Pertanto, le norme impugnate modificano in modo illegittimo la precedente impostazione, escludendo in via generale e astratta dalla disciplina della VAS un'intera categoria di varianti al PRG che, invece, in base alla normativa statale vanno sottoposte alla verifica di assoggettabilità, sulla base del criterio della produzione di impatti significativi sull'ambiente. Anche in caso di piccole aree o di modifiche minori, la valutazione ambientale è demandata alla valutazione dell'amministrazione. Si legge così nell'art. 6, c. 3, del Codice dell'ambiente, secondo il quale "per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al c. 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente *valuti* che producano impatti significativi sull'ambiente (...) tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento". Allo stesso tempo, la Corte non condivide la considerazione della Regione Valle d'Aosta secondo la quale le disposizioni impugnate riguarderebbero ipotesi di natura residuale rispetto a quelle tipizzate. Una giurisprudenza consolidata della Corte ha difatti escluso la legittimità di un criterio selettivo dei piani da sottoporre a VAS basato su un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità.

ROBERTO LEONARDI

Seguono gli *abstract* in inglese e in italiano predisposti dall'Autore.

Abstract

The constitutional Court judges the question of the constitutional legitimacy of articles 3, 9 and 17 of the Valle d'Aosta Regional Law n. 5/2018. The environmental interest thus becomes, through the VAS, the point of intersection between different interests and urban planning and weakening the protection of environmental interest, through the introduction of new cases of exclusion of the VAS, implies a weakening also of other interests, which without the environmental instrument could have one less chance to interact with the government of the territory. According to the Court, the location of the VAS by the Valle d'Aosta Region in the urban planning law does not take into account the fact that the VAS develops according to a logic different from that of planning, which does not relate to the terms of the compliance (of the urban plan with provisions contained in other sector plans, or of a plan with respect to another), but to those of compatibility, verifying with predictive function that the balancing of interests carried out by the planner is directly consistent with an optimal protection of the environment.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 118/2019, ha ritenuto fondata la q.l.c. degli artt. 3 e 9 della L.R. Valle d'Aosta 5/2018, i quali hanno escluso la Valutazione ambientale strategica (VAS) nei confronti dei Piani urbanistici di dettaglio (PUD) che non comportano «ulteriori varianti al PRG vigente», ma che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e che possono contenere modifiche minori ai piani sovraordinati, qualificate dalla normativa regionale come «modifiche non costituenti variante». Secondo la Corte le previsioni normative regionali violerebbero l'art. 117, c. 2, lett. s) Cost. e l'art. 2, lett. g) l. cost. 4/1948.

(42) In questi termini, cfr. anche Corte cost., 11 luglio 2014, n. 197, in questa *Rivista*, 2014, 5, I, 911.